

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CAMILA REGINA ROSTIROLA

EFEITOS DOS DISPOSITIVOS DE AVALIAÇÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIZAÇÃO (*ACCOUNTABILITY*) SOBRE ESCOLAS PÚBLICAS DE ENSINO MÉDIO: UM ESTUDO DA REDE ESTADUAL DE PERNAMBUCO

CURITIBA

2020

CAMILA REGINA ROSTIROLA

EFEITOS DOS DISPOSITIVOS DE AVALIAÇÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIZAÇÃO (*ACCOUNTABILITY*) SOBRE ESCOLAS PÚBLICAS DE ENSINO MÉDIO: UM ESTUDO DA REDE ESTADUAL DE PERNAMBUCO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Linha de Pesquisa Políticas Educacionais – da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Prof. Dra. Mônica Ribeiro da Silva

Curitiba
2020

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca do Campus Rebouças
Tania de Barros Baggio, CRB 9/760
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Rostirola, Camila Regina.

Efeitos dos dispositivos de avaliação, prestação de contas e responsabilização (accountability) sobre escolas públicas de ensino médio: um estudo da rede estadual de Pernambuco / Camila Regina Rostirola. - Curitiba, 2020.

209 f.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná. Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.
Orientadora: Profª Drª Mônica Ribeiro da Silva

1. Educação e Estado - Pernambuco. 2. Ensino médio - Pernambuco. 3. Responsabilidade educacional - Pernambuco. I. Título.
II. Universidade Federal do Paraná.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO -
40001016001P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de CAMILA REGINA ROSTIROLA intitulada: **Efeitos dos dispositivos de avaliação, prestação de contas e responsabilização (accountability) sobre escolas públicas de Ensino Médio: um estudo da rede estadual de Pernambuco**, sob orientação da Profa. Dra. MONICA RIBEIRO DA SILVA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 19 de Maio de 2020.

Assinatura Eletrônica
10/06/2020 13:27:40.0
MONICA RIBEIRO DA SILVA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
27/05/2020 17:09:23.0
FABIANE LOPES DE OLIVEIRA
Avaliador Externo (PONTIFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO
PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
02/06/2020 20:08:12.0
RENATA PERES BARBOSA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
28/05/2020 09:33:34.0
SUZANE DA ROCHA VIEIRA GONÇALVES
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE)

Assinatura Eletrônica
28/05/2020 10:33:19.0
MARILDA PASQUAL SCHNEIDER
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA
CATARINA)

Dedico este trabalho aos meus pais, Mariza Castanheiro e Osmar Rostirola, e ao meu irmão Nicolas Brambila.

AGRADECIMENTOS

Algumas realizações em nossas vidas só se concretizam em virtude das pessoas que passam e marcam os nossos caminhos. Diante disso, gostaria de agradecer de forma carinhosa a todas as pessoas que contribuíram para que esse sonho se tornasse realidade.

A Deus, por permitir que mais essa realização se concretizasse.

Aos meus pais, Mariza e Osmar, pelo amor incondicional, exemplo de vida e de determinação.

Ao meu pai de coração Alcebir Brambila, por sempre me incentivar nessa trajetória.

Ao meu irmão Nicolas, pelo carinho e companheirismo.

Ao meu companheiro Alisson, obrigada pela paciência, cumplicidade e amor.

À minha orientadora Monica Ribeiro da Silva, pelo profissionalismo e paciência nestes quatro anos de orientações e estudos. Obrigada por ter acreditado em mim.

À professora Marilda Pasqual Schneider, por sempre me incentivar nessa trajetória acadêmica. Obrigada pelas contribuições na banca e por toda parceria ao longo dessa caminhada.

Aos professores da banca de qualificação, Luiz Carlos de Freitas e Almerindo Janela Afonso, pelas importantes contribuições oferecidas.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR, pelos ensinamentos compartilhados.

À minha amiga Mariana Ferreira, pelos momentos de estudo, de profícuos debates, pelo companheirismo e pela amizade.

Aos colegas de doutorado, por partilharem conhecimentos e experiências, assim como pelo companheirismo e amizade.

Às minhas amigas Sabrina Pessin, Lucimere Tonello e Ieda Cesco Miozzo, pelo apoio e pela amizade ao longo dessa caminhada.

Aos docentes do ensino médio do estado de Pernambuco que participaram da pesquisa, minha gratidão por terem cedido parte de seu tempo.

Enfim, agradeço a todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram e estiveram comigo nessa trajetória.

Quando um dia se puder caracterizar a época em que vivemos, o espanto maior será que se viveu tudo sem antes nem depois, substituindo a causalidade pela simultaneidade, a história pela notícia, a memória pelo silêncio, o futuro pelo passado, o problema pela solução. [...] Foi uma época de excessos vividos como carências; a velocidade foi sempre menor do que devia ser; a destruição foi sempre justificada pela necessidade em construir. A opinião pública passou a ser igual à privada de quem tinha poder para publicá-la. O insulto tornou-se o meio mais eficaz de um ignorante ser intelectualmente igual a um sábio (SANTOS, 2016, p. 209).

RESUMO

A tese intitulada *Efeitos dos dispositivos de avaliação, prestação de contas e responsabilização (accountability) sobre escolas públicas de ensino médio: um estudo da rede estadual de Pernambuco* aborda uma temática que tem ocupado espaço proeminente nas principais discussões encampadas no âmbito da educação, marcadamente pela adoção de dispositivos de *accountability* como estratégia de regulação e de controle da qualidade educacional. As políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) ganham destaque na década de 1990, com a surgimento de um novo modelo de administração pública, assentado precipuamente na incorporação do modelo de administração da esfera privada para a pública. O estudo tem por objetivo analisar o *modus operandi* dos dispositivos de *accountability* implementados no estado de Pernambuco, assim como seus efeitos nas escolas de ensino médio. Com a justificativa de crescimento econômico e de melhoria nos indicadores educacionais, haja vista que os escores divulgados na primeira edição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), ranqueiam a rede como uma das piores do país, no ensino fundamental e médio, o estado inicia um modelo de reforma centrado em preceitos gerenciais e calcado em políticas de responsabilização educacional. A implementação de dispositivos *accountability* em Pernambuco acompanha o movimento histórico internacional e nacional, quer seja iniciam com a proposta de reformulação do modelo de administração pública em voga e adentram ao âmbito educacional. O *modus operandi* está pautado na instituição de um sistema próprio de avaliação e de um indicador sintético, denominados respectivamente SAEPE e IDEPE, bem como na pactuação de um conjunto de metas anuais para as escolas e no pagamento de bonificações aos profissionais que alcançarem as metas propostas. Como procedimentos metodológicos, utilizamos a análise documental e a realização de entrevistas semiestruturadas com professores que atuam no Ensino Médio. Para tanto, a investigação realizou pesquisa de campo na qual foram entrevistados professores que atuam em escolas de ensino médio pertencentes à rede estadual de ensino. Como recurso para o tratamento das informações, adota um conjunto de técnicas pautadas na análise de conteúdo. Os resultados da pesquisa revelam que, no estado de Pernambuco, os dispositivos de *accountability* têm acarretado, sobre escolas públicas de ensino médio, práticas de *gaming*, incentivo à competitividade entre sujeitos e instituições; geração de *marketing accountability*, assim como redução do conceito de qualidade de ensino a indicadores de desempenho e regulação via resultados das avaliações, indelevelmente, do trabalho docente. Acredita-se que o *modus operandi* dos dispositivos de *accountability* implementados no estado tem acentuado as prerrogativas e a ideologia do Estado neoliberal, concebendo a educação sob a lógica mercadológica.

Palavras-chave: Política Educacional; *Accountability* Educacional; Ensino Médio; Rede Estadual de Ensino de Pernambuco.

ABSTRACT

The thesis entitled *Effects of evaluation, accountability and charging devices on public high schools: a study from the Pernambuco state's teaching network* addresses a theme that has occupied a prominent place in the main discussions discussed in the field of education, mainly by the adoption of accountability devices as a strategy for regulating and controlling educational quality. The policies of evaluation, accountability and charging gained prominence in the 1990s, with the emergence of a new model of public administration, based principally on the incorporation of the private administration model to the public sphere. The study aims to analyze the modus operandi of the accountability devices (assessment, accountability and charging) implemented in the state of Pernambuco, as well as their effects on high schools. With the justification of economic growth and improvement in educational indicators, and considering that the scores released in the first edition of the Basic Education Development Index (Ideb) rank the network as one of the worst in the country, in elementary and high school, the state started a reform model centered on managerial precepts and based on educational accountability policies. The implementation of evaluation, accountability and charging devices in Pernambuco follows the international and national historical movement, whether they begin with the proposal to reformulate the current public administration model and enter the educational sphere. The modus operandi is based on the institution of its own evaluation system and a on a synthetic indicator, so-called SAEPE and IDEPE, respectively, as well as the agreement of a set of annual goals for schools and the payment of bonuses to professionals who achieve the proposed goals. As methodological procedures, we use document analysis and analysis of semi-structured interviews with teachers working in high school. To this end, the investigation carried out field research in which teachers who work in high schools, belonging to the state school system, were interviewed. As a resource for the treatment of information, it adopts a set of techniques based on Content Analysis. The results of the research reveal that, in the state of Pernambuco, accountability devices have caused effects such as gaming practices; encouraging competition between subjects and institutions; the generation of marketing accountability; as well as a reduction of the concept of teaching quality to performance and regulation indicators via the results of evaluations, indelibly, of the teaching work on public high schools,. The thesis is that the modus operandi of accountability devices, implemented in the state, has accentuated the prerogatives and ideology of the neoliberal state, conceiving education under the logic of the market.

Keywords: Educacional Politics; Educacional Accountability; Pernambuco State Education

Network ; High school.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - <i>ACCOUNTABILITY</i> EDUCACIONAL	47
FIGURA 2 - SÍNTESE DO PERCURSO DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIZAÇÃO	80
FIGURA 3 - GERÊNCIAS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO	97
FIGURA 4 - PRINCIPAIS AÇÕES DESENVOLVIDAS NA REFORMA DO ESTADO E NA MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA DE PERNAMBUCO	121
FIGURA 5 - MATRIZES DE REFERÊNCIA, DESCRITORES, TÓPICOS OU TEMAS DO SAEPE	126
FIGURA 6 - PAINEL DE GESTÃO DAS ESCOLAS ESTADUAIS DE PERNAMBUCO	160

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - FATORES DE PONDERAÇÃO DAS AVALIAÇÕES DO SNED.	57
QUADRO 2 - SISTEMAS DE AVALIAÇÃO E INDICADORES EDUCACIONAIS DOS ESTADOS.....	67
QUADRO 3 - CRITÉRIOS DE BONIFICAÇÃO NOS ESTADOS BRASILEIROS.....	69
QUADRO 4 - DOCUMENTOS QUE ORIENTARAM A IMPLEMENTAÇÃO DE DISPOSITIVOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> /PE.....	99
QUADRO 5 - ORGANIZAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DAS ESCOLAS PESQUISADAS	101
QUADRO 6 - PADRÕES DE DESEMPENHO EM LÍNGUA PORTUGUESA NO SAEPE	126
QUADRO 7 - PADRÕES DE DESEMPENHO EM MATEMÁTICA NO SAEPE	126
QUADRO 8 - VALORES PAGOS PELO ESTADO DE PERNAMBUCO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (CAED).....	128
QUADRO 9 - PACTUAÇÃO DE METAS POR TIPO DE ESCOLA.....	130
QUADRO 10 - SISTEMA DE MONITORAMENTO EDUCACIONAL DA REDE ESTADUAL/PE.....	133
QUADRO 11 - MÉDIA DE ALUNOS POR TURMA 2017	174
QUADRO 12 - DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE NO ENSINO MÉDIO NO ANO DE 2017..	175
QUADRO 13 - MÉDIA DE HORAS-AULA DIÁRIAS NO ANO DE 2017	175

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - QUANTITATIVO DE TESES E DISSERTAÇÕES ENVOLVENDO O TERMO <i>ACCOUNTABILITY</i>	84
GRÁFICO 2 - PROFESSORES QUE ORIENTAM TRABALHOS COM A TEMÁTICA <i>ACCOUNTABILITY</i>	85
GRÁFICO 3 - UNIVERSIDADES QUE SE DESTACAM NA PUBLICAÇÃO DE ESTUDOS ENVOLVENDO O TERMO RESPONSABILIZAÇÃO	86
GRÁFICO 4 - UNIVERSIDADES QUE SE DESTACAM NA PUBLICAÇÃO DE ESTUDOS ENVOLVENDO O TERMO BONIFICAÇÃO.....	87
GRÁFICO 5 - VALOR DO SALÁRIOS DOS DOCENTES NOS ESTADOS BRASILEIROS NO ANO DE 2019	98
GRÁFICO 6 - EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS ESTUDANTES NO SAEPE.....	127
GRÁFICO 7 - NÚMERO DE ESCOLAS ESTADUAIS COM IDEPE <3	131
GRÁFICO 8 - SÉRIE HISTÓRICA DO IDEPE NO ENSINO MÉDIO	132
GRÁFICO 9 - SÉRIE HISTÓRICA DAS MÉDIAS DE PROFICIÊNCIA EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA DA REDE ESTADUAL DE ENSINO/PE.....	176
GRÁFICO 10 - SÉRIE HISTÓRICA DO IDEB DA REDE ESTADUAL DE ENSINO/PE.....	177
GRÁFICO 11 - IDEB 2017 POR TIPO DE ESCOLA	178

LISTA DE SIGLAS

ANA	- Avaliação Nacional de Alfabetização
ANEB	- Avaliação Nacional da Educação Básica
ANPED	- Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
ANRESC	- Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
SAEB	- Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEPE	- Sistema de Avaliação de Pernambuco
BNCC	- Base Nacional Comum Curricular
BDE	- Bônus de Desempenho Educacional
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAED	- Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCT	- Convênio de Cooperação Técnica
CDES	- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEEGP	- Centro Experimental Ginásio Pernambucano
CF	- Constituição Federal
CONAE	- Conferência Nacional de Educação
CONSAD	- Conselho de Secretários Estaduais de Administração
EM	- Ensino Médio
EREM	- Escolas de Referência de Ensino Médio
ETE	- Escolas Técnicas Estaduais
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
GT	- Grupo de Trabalho
ICE	- Instituto de Corresponsabilidade pela Educação
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEPE	- Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco
IPPE	- Índice do Pacto pela Educação
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LRE	- Lei de Responsabilidade Educacional
MARE	- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	- Ministério da Educação

MBC	- Movimento Brasil Competitivo
MPOG	- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NAEP	- <i>National Assessment of Educational Progress</i>
NCBL	- <i>No Child Left Behind</i>
NGP	- Nova Gestão Pública
PAR	- Programa de Ações Articuladas
PDE	- Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRE	- Plano Diretor da Reforma do Estado
PL	- Projeto de Lei
PMGP	- Programa de Modernização da Gestão Pública
PNE	- Plano Nacional de Educação
PPA	- Plano Plurianual
PROCENTRO	- Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental
PSO	- <i>Public Service Oriented</i>
SIEPE	- Sistema de Informações da Educação de Pernambuco
SINTEPE	- Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco
TEAR	- Tecnologia Empresarial Aplicada à Educação
TRI	- Teoria de Resposta ao Item
UFPR	- Universidade Federal do Paraná
UFJF	- Universidade Federal de Juiz de Fora

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	POLÍTICAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i>: ASPECTOS INTRODUTÓRIOS	26
2.1	REGULAÇÃO, ESTADO REGULADOR E ESTADO AVALIADOR: DESDOBRAMENTOS NO CAMPO EDUCACIONAL	26
2.2	POLÍTICAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> : UMA ANÁLISE DO CONTEXTO INTERNACIONAL	36
2.3	CONCEITUANDO <i>ACCOUNTABILITY</i>	43
2.4	EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM POLÍTICAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	51
2.4.1	Estados Unidos	53
2.4.2	Chile	56
2.5	SÍNTESE DO CAPÍTULO	58
3	IMPLEMENTAÇÃO DE DISPOSITIVOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i>: UMA ANÁLISE DO CONTEXTO NACIONAL	60
3.1	AS REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: PORTA DE EM TRADA PARA AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO	60
3.2	IMPLEMENTAÇÃO DE DISPOSITIVOS DE AVALIAÇÃO, PRESTAÇÃO DE COM TAS E RESPONSABILIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA	63
3.3	DISPOSITIVOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> E QUALIDADE EDUCACIONAL: DE QUAL QUALIDADE FALAMOS?	75
3.4	SÍNTESE DO CAPÍTULO	79
4	ABORDAGEM METODOLÓGICA	81
4.1	PESQUISAS EM <i>ACCOUNTABILITY</i> EDUCACIONAL NO BRASIL	82
4.1.1	Anped	82
4.1.2	Dissertações e Teses	84
4.1.3	Periódicos	91
4.2	O CONTEXTO DA PESQUISA	96
4.2.1	Percursos e Ferramentas	99
4.3	O ENSINO MÉDIO NO ESTADO DE PERNAMBUCO	102
5	DISPOSITIVOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> NO ESTADO DE PERNAMBUCO: UMA ANÁLISE DO <i>MODUS OPERANDI</i>	109

5.1	MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: A EDUCAÇÃO EM DEBATE.....	109
5.2	DISPOSITIVOS DE AVALIAÇÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIZAÇÃO (<i>ACCOUNTABILITY</i>) NO ESTADO DE PERNAMBUCO.....	123
5.2.1	Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco (SAEPE)	124
5.2.2	Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE).....	129
5.2.3	Bônus de Desempenho Educacional (BDE)	132
5.3	NOVAS RELAÇÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: O EXEMPLO DE PERNAMBUCO	135
5.4	SÍNTESE DO CAPÍTULO	145
6	EFEITOS DAS POLÍTICAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> NAS ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO: CONTRADIÇÕES DE UM MODELO	147
6.1	<i>GAMING</i> E/OU EFEITOS INDESEJADOS?	148
6.2	<i>MARKETING ACCOUNTABILITY</i>	156
6.3	COMPETITIVIDADE E MERITOCRACIA	161
6.4	REGULAÇÃO E COBRANÇA PELOS RESULTADOS	167
6.5	QUALIDADE DAS APRENDIZAGENS NO ENSINO MÉDIO	174
6.6	DISPOSTIVOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> E SEUS EFEITOS: AFINAL O QUE QUEREM OS PROFESSORES?.....	183
6.7	SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	187
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	188
	REFERÊNCIAS	194
	APÊNDICE 1– TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO ..	205
	APÊNDICE 2 – ROTEIRO PRELIMINAR DE COLETA DE DADOS	207

1 INTRODUÇÃO

O trabalho a seguir busca estudar a implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) no ensino médio. As discussões em torno das políticas públicas de avaliação ganharam repercussão no campo educacional, especialmente a partir dos anos de 1990. Inspiradas pelo advento do neoliberalismo, as transformações na gestão pública de muitos países culminaram na promoção de reformas estruturais nos modos de regular e controlar o setor educacional, abrindo espaço para o surgimento de políticas inspiradas em uma lógica de um quase-mercado.

Com base em Le Grand, Afonso (1999, p. 115) considera que as estratégias adotadas nas últimas décadas podem ser chamadas de estratégias de mercado “porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos”. Mas são quase “porque diferem dos mercados convencionais em aspectos importantes”. Um desses aspectos é que, embora tenham em vista o cliente, as organizações assim denominadas não visam à maximização de seus lucros. Outro aspecto se refere ao fato de que “o poder de compra dos consumidores não é necessariamente expresso em termos monetários e, em alguns casos, os consumidores delegam em certos agentes a sua representação no mercado” (AFONSO, 1999, p. 115).

Pautadas nas leis de um quase-mercado, as políticas encetadas especialmente na educação básica a partir de então tomam as avaliações em larga escala¹ como o principal vetor por onde operam as formas de regulação e controle educacionais perpetradas pelo Estado na sua fase mais contemporânea.

Esse crescente interesse demonstrado pelas políticas de avaliação tem marcado a passagem de um modelo de Estado Provedor para um modelo de Estado Regulador, ou o que Neave (2001) denomina de Estado Avaliador.

A expressão Estado Avaliador remonta à adoção de preceitos de mercado por meio da incorporação do modelo de gestão da esfera privada, com ênfase nos resultados ou produtos do sistema educativo. Afonso (2009a) menciona ainda que essas alterações são fruto da assunção da cultura gerencial e da consequente criação de mecanismos de controle e prestação de contas, associadas a políticas de avaliação.

No Brasil, foi com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no

¹Durli e Schneider (2010, p. 172) mencionam que “o termo ‘em larga escala’ se refere à extensão alcançada. Significa dizer que a prova ou o teste aplicado abrange uma grande proporção da população ou grupo tomado como referência”.

ano de 1990 que a temática da avaliação aos moldes de *Standards* ganhou espaço, assim como os empreendimentos em torno da insurgência do modelo de Estado Avaliador tornaram-se mais significativos.

Estudos desenvolvidos por educadores brasileiros sobre o tema das avaliações educacionais (BONAMINO; SOUSA, 2012; OLIVEIRA, 2012; SCHNEIDER; NARDI, 2013; SORDI, 2008; SOUSA, 1986; SOUSA; ARCAS, 2010, entre outros) têm posto em evidência a ascensão de novas e mais sofisticadas formas de regulação do Estado na condução das políticas educacionais, nomeadamente as destinadas à educação básica. Segundo destacam, essas novas formas tomam a responsabilização e a prestação de contas como vetores principais de regulação da educação básica por parte do Estado, tendo na Prova Brasil o mecanismo mais expressivo de aferição e controle da qualidade educacional.

Nesse cariz, a criação da Prova Brasil, em 2005, bem como do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), no ano de 2007, pelo Ministério da Educação (MEC), marcam uma nova fase na era das avaliações educacionais no Brasil, especialmente por oferecerem subsídios para a implementação de políticas de responsabilização e prestação de contas.

Estas transformações nas políticas de avaliação, em âmbito brasileiro, favoreceram o surgimento de modelos de regulação por resultados e de implementação de políticas de *accountability*. Maroy (2011) menciona que o termo *accountability* vem sendo traduzido por responsabilização, imputação e prestação de contas, dado o contexto histórico e político de cada país. Já no campo da Ciência Política, remete a responsabilidade dos governos eleitos perante os seus eleitores e a sociedade de forma geral. (MAROY, 2011).

Apesar de, no campo educacional, as políticas de *accountability* datarem marcadamente da década de 1990, elas estão presentes nos discursos econômicos desde meados dos anos 1970. Abrucio (1997) menciona em seus estudos que essa forma de organização da educação foi introduzida, ainda nos primórdios da década de 1990, por uma corrente denominada de *Public Service Oriented (PSO)*, considerada um processo de transformação do *managerialism* puro, ou seja, dos pressupostos iniciais da vertente neoliberalista para o campo educacional.

Para Afonso (2012, p. 472), mormente, o termo *accountability* é concebido como uma forma “hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes, consubstanciam formas autoritárias de responsabilização”.

Na esteira das análises desse mesmo autor, o termo *accountability*, apesar de ser traduzido frequentemente como sinônimo de responsabilização e prestação de contas, quando transposto ao âmbito educacional, deveria ser um processo que integra as dimensões da avaliação,

da prestação de contas e da responsabilização.

A *accountability* foi, com o passar dos anos, incorporada pelos setores educacionais em decorrência da redefinição do papel do Estado, da globalização e da migração de políticas educacionais.

Tomando por referência a abordagem na sua origem, os pressupostos de *accountability* educacional foram propagados em diversos países ao longo da última década, em decorrência da migração de políticas educacionais e da edificação do sistema neoliberal nas formas de governação dos Estados Nacionais. Presentemente, essas políticas atuam com merecido destaque e conquistam a curiosidade e as críticas de renomeados estudiosos do campo das políticas educacionais.

Na via da implementação de mecanismos de *accountability*, estados e municípios brasileiros também estão, paulatinamente, empreendendo esforços para, além de participar das avaliações vinculadas à esfera nacional ou até mesmo internacional, instituir os seus próprios sistemas de *accountability*.

O Brasil vivencia, na última década, um crescimento na implementação de políticas de responsabilização, principalmente associada ao pagamento de incentivos salariais, tendo como base o cumprimento de metas decorrentes das políticas de avaliação em larga escala. As experiências estaduais e municipais tendem a repetir o padrão de avaliações nacionais. Muitos estados brasileiros estão há alguns anos instituindo padrões educacionais, publicização de resultados e sistemas de bonificação atrelados aos resultados, ou seja, pressupostos de uma política de *accountability* na educação básica.

Uma pesquisa realizada no ano de 2017 mostra que 22 estados da federação possuem sistemas próprios de avaliação implementados; destes, 19 com parceria com o Centro de Políticas e Avaliação da Educação (Caed) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Segundo Schneider (2017), dos 22 estados, apenas 3 possuem indicadores de monitoramento das metas de qualidade educacional com metodologias distintas da utilizada pelo Ideb. Os demais adotam o mesmo cálculo empreendido em âmbito nacional. Em se tratando da associação entre avaliação e responsabilização, oito estados, ou seja, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe – associam a responsabilização a algum tipo de pagamento de bonificação (SCHNEIDER, 2017).

A associação, mediante os resultados apresentados nas avaliações em larga escala e a destinação de bonificações, quer seja individual ou coletiva, configura um modelo de *accountability* tipo *high stakes*, ou forte, contemplando recompensas ou sanções com base nos resultados das avaliações. Normalmente, estas envolvem mecanismos de remuneração.

Em se tratando da implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*), especialmente no ensino médio, o estado de Pernambuco iniciou o seu processo de reforma educacional no ano de 2007, na gestão do governador Eduardo Campos (2007-2011). Com a justificativa de crescimento econômico e de melhoria nos indicadores educacionais, haja vista que os escores divulgados na primeira edição do IDEB ranqueiam a rede como uma das piores do país nos ensinos fundamental e médio, o estado inicia um modelo de reforma centrado em preceitos gerenciais e calcado em políticas de responsabilização educacional.

Vale destacar que o estado de Pernambuco apresenta um sistema de avaliação próprio desde os anos 2000, um indicador sintético denominado de Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE), calculado com base nas notas dos testes e no fluxo escolar, e que, desde o ano de 2008, conta com o sistema de bonificação por desempenho, além de ser um dos estados citados como exemplo na proposição da Reforma do Ensino Médio, em função da melhoria dos indicadores educacionais.

O pagamento de bônus foi instituído pela Lei nº 13.486, de 1 de julho de 2008 e “corresponde a uma premiação por resultados, destinado aos servidores lotados e em exercício nas Gerências Regionais de Educação e nas unidades escolares da Rede Pública Estadual de Ensino, em função do seu desempenho no processo educacional” (PERNAMBUCO, 2008).

A escolha pelo ensino médio para pesquisar a implementação de políticas de responsabilização justifica-se em função de esta etapa da educação básica ter adquirido “centralidade na formulação de políticas em período relativamente recente. Evidências dessa afirmação são as disputas em torno de seus sentidos e finalidade” (SILVA, 2016, p. 19), e também devido a ter sido tomada a experiência de Pernambuco como referência para a reforma do Ensino Médio, que tem início com a Medida Provisória 746/16 (aprovada como Lei 13.415/17).

Uma das primeiras medidas propostas por Michel Temer ao chegar ao poder foi a publicação da Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016. Dentre os motivos que fundamentaram tal ato, destaca-se o fato de que, após 20 anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação reconhecer o ensino médio como parte integrante da educação básica, este ainda não atingiu os seus objetivos, principalmente em se tratando da sua função social de aprofundar os conhecimentos aprendidos no Ensino Fundamental e de formas jovens autônomos e que possam intervir na realidade educacional.

Os resultados dos indicadores educacionais nacionais também subsidiaram e justificaram a necessidade de uma Reforma no Ensino Médio, haja vista que no Saeb, o ensino médio, apresentou indicadores muito aquém do esperado para essa etapa da Educação Básica. Além

dos baixos resultados nas avaliações do SAEB, o IDEB do ensino médio também está estagnado, pois apresenta o mesmo valor (3,7) desde 2011.

Ferreira (2017, p. 293) sustenta que a Medida Provisória/Lei nº 13.415 de 2017 “guarda o mesmo espírito das políticas educacionais ocorridas no ensino médio brasileiro na ditadura varguista, na ditadura militar e nos anos 1990”, pois se trata de uma retomada das políticas neoliberais e de extrema direita no Brasil, cujos principais objetivos “são: investir no capital humano visando maior produtividade; modernizar a estrutura curricular, flexibilizando por áreas de conhecimento; e melhorar os resultados do desempenho escolar” (MOTTA; FRIGOTTO, 2017, p. 358).

Cabe destacar que a reforma do ensino médio no Brasil está centrada no que Dale (2004) denomina de Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE), ou seja, os processos de instauração de uma política educacional estão “localizados dentro de uma arquitetura global de relações políticas que não somente envolvem os governos nacionais” (RIZVI; LINGARD, 2010, p. 338 *apud* BALL, 2014, p. 35), mas corporações internacionais, Organizações Não Governamentais e Organismos Multilaterais, como o Banco Mundial.

A reforma do ensino médio reflete as premissas da globalização neoliberal e, especificamente, a ideia de que as condições de competitividade no Brasil precisam ser elevadas. Nessa lógica, o princípio da comparação ganha proeminência. No setor educacional, as políticas de avaliação associadas a mecanismos de responsabilização proclamam e traduzem a melhoria da qualidade da Educação Básica.

Forjou-se um cenário com vistas a ludibriar a sociedade de forma geral, a despeito da falácia do ensino médio e da consequente necessidade em reformá-lo com vistas, é claro, a atender as demandas de uma sociedade mercadológica e das recomendações de organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF).

Estudos realizados por Silva (2019) demonstram que o ensino médio teve um período de expansão de matrículas, que também é justificável em função da ampliação de políticas de acesso e permanência no ensino fundamental, a ampliação da obrigatoriedade escolar, posta pela Emenda Constitucional de nº 59/2009, que inclui a faixa etária de 15 a 17 anos. Não obstante, nos últimos anos, tem-se vivenciado uma queda significativa nas matrículas nessa etapa da Educação Básica.

Pautado na lógica da insurgência de mecanismos de avaliação em larga escala, em 1998 foi criado o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), inicialmente tendo como objetivo avaliar a qualidade do ensino médio no Brasil, assim como o desempenho dos estudantes que concluem a Educação Básica, haja vista que esta etapa estava em franco processo de expansão. A

criação do Enem pode ser compreendida como parte da reforma educacional brasileira, empreendida a partir da década de 1990.

No ano de 2000, foram publicados os Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio (PCNEM). Dentre as primeiras razões que levaram o governo brasileiro a produzir os Parâmetros Curriculares Nacionais está, sem dúvida, a questão da exequibilidade de um sistema de avaliação nacional, haja vista que seu caráter prescritivo e instrumentalizador reflete práticas distantes das vivências nas salas de aula (SILVA, 2003).

Com o passar dos anos, o Enem passou a ser utilizado como instrumento de seleção para o ingresso no ensino superior. Segundo informações do Inep (2002), no ano de 2002, 1.300.000 estudantes realizaram essa avaliação, e mais de 400 instituições a utilizaram como critério para ingresso. Vale destacar que, no início, a maioria era constituída de instituições de ensino privadas.

No ano de 2004, foi criado o Programa Universidade para Todos (PROUNI), institucionalizado no ano de 2005 por meio da Lei nº 11.096 de 13 de janeiro. A partir dessa criação, os resultados do Enem passaram a ser usados como critérios para consecução de bolsas de estudo no ensino superior.

Nessa conjuntura, o Enem surge com o objetivo de avaliar as Competências e as Habilidades desenvolvidas pelo aluno ao longo da Educação Básica. De 1998 a 2008, o Exame foi realizado anualmente, com uma única prova de 63 questões interdisciplinares. Naquele modelo, o Exame se prestava, principalmente, a oferecer uma referência de autoavaliação para os participantes, embora algumas instituições já o utilizassem como instrumento de seleção para ingresso no Ensino Superior – o que se intensificou a partir do lançamento do Programa Universidade para Todos (ProUni)

Por 11 edições, ocorridas em 11 anos consecutivos, essa avaliação manteve a sua estrutura, sendo uma prova estruturada em 63 questões objetivas e de múltipla escolha, que abrangia as diversas áreas do conhecimento, e em uma redação dissertativa/argumentativa versando sobre questões de ordem social, econômica, cultural ou política.

Em 2009, o Enem sofreu sua primeira reformulação e passou a ter como foco o ingresso no ensino superior. Os participantes continuaram a prestar o Exame voluntariamente, e seus resultados individuais passaram a ser usados para acessar instituições e programas de fomento ao ensino superior. Foram estruturadas novas Matrizes de Referência, com vistas a ampliar e evidenciar os objetos do conhecimento que eram avaliados nas provas.

É interessante salientar que essa reformulação foi pensada tendo como base as matrizes do Encceja, pois já eram organizadas em quatro áreas do conhecimento. Na época, as matrizes

foram validadas pelo Comitê de Governança do novo Enem, composto por representantes da Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), um reitor representante de cada região do país, pelo presidente do Fórum de Pró-Reitores de Graduação (Forgrad) e por representantes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) (INEP, 2013).

O exame, a partir de 2009, passou a ser aplicado em dois dias e a ser constituído por quatro provas objetivas, contendo 45 questões de múltipla escolha cada uma, totalizando 180 questões, além de uma redação, ou seja, de uma produção escrita.

Cabe salientar que, segundo o INEP, nas edições de 2009 e 2010 as questões foram formuladas tomando em conta situações-problema contextualizadas, o que culmina na redução da memorização dos conteúdos, haja vista que valoriza o raciocínio lógico e as vivências dos participantes.

A partir do ano de 2010, o Ministério da Educação (MEC) inseriu essa avaliação na pauta de discussão como processo seletivo nas instituições de ensino superior. Nessa via, foram propostas modificações na avaliação e foi criado o Sistema de Seleção Unificada (Sisu).

Fernandes e Gremaud (2009) salientam que, no Brasil, alguns dos marcos das políticas de avaliação em larga escala foram a criação do Saeb, as suas alterações no decorrer das edições de aplicação e a divulgação dos resultados do Enem por escola. Dessa forma, além de um instrumento de autoavaliação e de credenciamento para o ensino superior, por ter que abranger uma grande amplitude de estudantes, passou a ser utilizado como política de *accountability*. Assim, a partir do ano de 2005 os resultados do Enem passam a ser divulgados por Estado, sistema de ensino e escola, o que “passou a contribuir para o estabelecimento de um diagnóstico do sistema educacional brasileiro e fazer parte de um sistema de *accountability* fraca ao lado da Prova Brasil Saeb” (FERNANDES; GREMAUD, p. 12). Cabe mencionar que o Enem abrange também as escolas privadas do país.

Simultaneamente a essas mudanças, o Governo Federal criou a Lei de Cotas, a qual prevê a ocupação de 50% das vagas nas Instituições de Ensino Superior por egressos de escolas públicas e autodeclarados pretos, pardos e indígenas, o que representa novas oportunidades de ampliar o acesso ao ensino superior, especialmente, para os alunos advindos de escolas públicas.

A opção de considerar o Enem como porta de acesso para o ingresso no ensino superior, assim como a sua adoção como critério de distribuição de bolsas, fez com que o número de interessados em realizar a avaliação, de forma voluntária, crescesse. Com essas alterações, além da função diagnóstica esse passa a ser usado como dispositivo de *accountability* educacional.

Além do Enem, o Saeb também vem exercendo influências no ensino médio. A partir do ano de 1997, este incorpora nas suas avaliações, de uma forma amostral, escolas de ensino médio do país.

De uma forma geral, verifica-se, assim como no ensino fundamental, uma tendência de ampliação das experiências com políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização, haja vista que além das proporcionadas em níveis nacionais, os estados têm investido significativamente na instituição de seus próprios sistemas de avaliação, com vistas a fortalecer a regulação da Educação Básica.

É neste contexto de reestruturação no papel do Estado, reformas educacionais, e de alterações na condução e operacionalização das políticas educacionais, indelevelmente as de cunho avaliativo, que a presente proposta de investigação encontra o seu lastro. Esta tese possui como tema os efeitos da implementação de dispositivos de *accountability* para escolas de ensino médio. O estudo acerca das políticas públicas de avaliação e de suas relações com desdobramentos que incluem ferramentas da *accountability* inscreve-se em uma tendência mundial, que surge em decorrência das transformações no papel do Estado, da sua incapacidade em elaborar políticas públicas de qualidade e das novas mudanças advindas do processo de globalização. Trata dos novos contornos assumidos pelo Estado no século XXI, além de a temática estar inserida nos debates do campo educativo acerca das reformas administrativas realizadas no Brasil a partir da década de 90 em âmbito federal, estadual e municipal.

Compreendendo o termo *accountability* como a associação entre avaliação, prestação de contas e responsabilização, o presente tem como problema de pesquisa: Quais efeitos que os dispositivos de *accountability*, considerando seu *modus operandi* (avaliação, prestação de contas e responsabilização), acarretam as escolas públicas de ensino médio?

Para amparar a temática central e auxiliar na contextualização do problema proposto nesta investigação, delimitei como questões de estudo:

- Quais fatores contribuíram para a expansão dos dispositivos de *accountability* (avaliação, prestação de contas e responsabilização) em âmbito internacional e nacional?
- Como vem se dando o processo de transposição das políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização em curso do contexto nacional para os estados subnacionais?
- Como se dá o *modus operandi* dos dispositivos de *accountability* implementados no estado de Pernambuco?

- Qual a concepção de *accountability* subjacente à implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização no estado de Pernambuco?
- O que pensam os professores a respeito dos dispositivos de *accountability* implementados no estado de Pernambuco?

Com o intuito de buscar respostas para tais questionamentos, o presente estudo tem como objetivo geral: Analisar o *modus operandi* dos dispositivos de *accountability* (avaliação, prestação de contas e responsabilização) implementados no estado de Pernambuco, assim como seus efeitos nas escolas de ensino médio.

A partir do objetivo geral, demarquei os seguintes objetivos específicos:

- Identificar quais fatores contribuíram para a expansão dos dispositivos de *accountability* (avaliação, prestação de contas e responsabilização) em âmbito internacional e nacional.
- Verificar como vem se dando o processo de transposição das políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização em curso, do contexto nacional para os estados subnacionais.
- Identificar o *modus operandi* dos dispositivos de *accountability* implementados no estado de Pernambuco, assim como a concepção de *accountability* subjacente à implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização.
- Verificar os efeitos advindos da implementação de dispositivos de *accountability* em escolas de ensino médio.

A problemática de pesquisa vincula-se à Linha de Pesquisa Políticas Educacionais, por analisar as políticas de avaliação e de regulação como o próprio Estado em ação, formulando, operacionalizando e regulando as políticas educacionais.

No percurso investigativo, formulamos a hipótese de que os dispositivos de *accountability*, por seu *modus operandi*, acarretam, sobre escolas públicas de ensino médio pertencentes à rede estadual de Pernambuco, efeitos como práticas de *gaming*, o incentivo à competitividade entre sujeitos e instituições; a geração de um *marketing* de *accountability* assentado nos dados de desempenho; a regulação pelos resultados, que tem como consequência um sentimento de cobrança vertical e horizontal sobre os professores; uma adesão por parte do corpo docente devida a precárias condições de trabalho e baixos salários; redução do conceito de qualidade de ensino a indicadores de desempenho.

Mainardes (2009) aponta algumas considerações teórico-metodologias que permitem justificar a inserção deste estudo na área das políticas educacionais, dentre as quais se pode

citar: o papel do Estado, bem como sua articulação com o sistema político, social e econômico; as relações entre as políticas e seu contexto histórico; a análise destas desde a sua trajetória até seus resultados e efeitos; assim como a compreensão das políticas como um território em disputa, o processo de globalização em toda sua complexidade e a influência dos organismos multilaterais na educação.

O estudo vincula-se, ainda, ao tema Políticas de Avaliação da Educação, com ênfase, especificamente, nas avaliações em larga escala. Justifica-se pela atualidade da temática e pelos poucos estudos localizados, indelévelmente, no que concerne à associação entre a avaliação e a implementação de políticas de *accountability* em âmbito brasileiro (ROSTIROLA, 2014).

Trata-se de uma problemática de pesquisa significativa para os pesquisadores de políticas de avaliação da educação, especialmente por tratar de um tema pouco explorado, mas que já ocupa papel de destaque nas principais discussões encampadas nas políticas educacionais e em franco processo de formulação e implementação nos sistemas de ensino brasileiros.

A estrutura deste trabalho está organizada por uma lógica que parte do referencial teórico, que aborda questões macro da implementação de políticas de *accountability*, até questões mais específicas, como o estudo da rede estadual de Pernambuco, acrescidas de metodologias e análises que permitirão influir acerca dos principais efeitos advindos da implementação de dispositivos de *accountability*.

Assim posto, após a introdução, o segundo capítulo desta tese destina-se a apresentar quais políticas de *accountability* ganham proeminência em âmbito educacional. Quando se trata de políticas educacionais, não se pode deixar de lado a concepção de Estado. No entanto, na maioria dos estudos a presença deste ainda é muito tênue, haja vista que se perpetua a visão de que o Estado não necessita ser problematizado. Nessa via, cabe salientar que neste capítulo buscamos compreender o contexto histórico de implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização em âmbito internacional, considerando o modelo de Estado em vigor. Tomo como aporte teórico os estudos realizados por Afonso (1999, 2009a, 2009b, 2010, 2012), Abrucio (1997), Bresser Pereira (1997), Brooke (2006), Castro (2007), dentre outros.

O terceiro capítulo busca a compreensão do contexto histórico de implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização na educação básica brasileira, bem como do processo de transposição dessas políticas do contexto nacional para os subnacionais. Está pautado em estudos bibliográficos de Adrião e Garcia (2008), Bonamino e Sousa (2012), Neves (2005) e Oliveira (2012), além de documentos oficiais como o Decreto Presidencial n. 6.094, de 24 de abril de 2007, que implementou o Plano de Metas Compromisso

Todos pela Educação. Ainda, neste capítulo, serão abordados as principais pesquisas em políticas de responsabilização em âmbito brasileiro, assim como a associação entre dispositivos de *accountability* e a qualidade educacional.

Tem-se como pressuposto epistemológico a perspectiva crítica. De acordo com Gamboa, uma investigação crítica no campo das políticas públicas em educação deve ter em conta “as ideologias subjacentes ou ocultas” (2012, p. 95), bem como os pressupostos implícitos em documentos e legislações, tomando por base o princípio da contradição. Nessa via, a metodologia que norteia o delineamento dessa pesquisa será explicitada no capítulo quatro.

Com vista a analisar os efeitos dos dispositivos de *accountability*, foram realizadas 19 entrevistas com professores que atuam no ensino médio em quatro escolas pertencentes à rede estadual de Pernambuco, entre bonificadas e não bonificadas. É importante mencionar que essas não foram escolhidas pela pesquisadora, mas, sim, pela Gerência Regional.

Como metodologia de interpretação e exposição da análise dos dados, fizemos uso da análise de conteúdo. A partir a transcrição das entrevistas, bem como de suas respectivas análises, foi possível estabelecer as seguintes categorias: *Gaming* e/ou efeitos indesejados? *Marketing Accountability*; Competitividade e Meritocracia; Regulação e Cobrança por resultados; e Qualidade das Aprendizagens no ensino médio.

A análise de conteúdo se aplica a qualquer texto, escrito ou oral, e objetiva compreender criticamente o sentido das comunicações por meio de um conjunto de técnicas que variam da decomposição do texto em unidades léxicas à classificação em categorias, à análise da enunciação à e análise de conotações (BARDIN, 2011).

A implementação de dispositivos de *accountability*, especificamente, no que tange ao estado de Pernambuco, será discutida no quinto capítulo. Trata-se de situar o contexto no qual emergem as políticas de bonificação, bem como a concepção de *accountability* presente nos documentos oficiais produzidos e publicizados no estado. Serão analisados os documentos que instituem o Programa de Modernização da Gestão Pública. Esse capítulo também será destinado à análise dos elementos que compõem a política de *accountability* no estado: SAEPE, IDEPE e BDE.

Por fim, o sexto capítulo destina-se a identificar quais os efeitos acarretados pela implementação de dispositivos de *accountability* no estado de Pernambuco. Para finalizar, buscar-se-á tecer uma reflexão sobre o conceito de *accountability*, ou seja, sobre a importância da implementação de dispositivos de avaliação, prestação de contas e responsabilização que superem a visão assentada precipuamente nos preceitos neoliberais e neoconservadores.

2 POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY*: ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

O primeiro capítulo desta tese visa compreender o contexto histórico de implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização na educação, em âmbito internacional, a partir da revisão bibliográfica. São citados autores como Abrucio (1997), Castro (2007), Falleiros, Pronko e Oliveira (2010), Afonso (2009a, 2009b, 2010, 2012, 2013), dentre outros, que auxiliam na compreensão do contexto histórico e também do modelo de Estado no qual estas políticas ganham proeminência.

2.1 REGULAÇÃO, ESTADO REGULADOR E ESTADO AVALIADOR: DESDOBRAMENTOS NO CAMPO EDUCACIONAL

Os esboços mais expressivos no que tange à teoria da regulação datam de meados da década de 1970, quando o economista francês Michel Anglietta deu origem à Escola Francesa de Regulação. Sua obra, publicada no ano de 1976 e intitulada *Régulation et crises du capitalisme*, dá abertura para a disseminação deste conceito que, inicialmente, foi incorporado dentro de preceitos econômicos e sociológicos (YANNOULAS; OLIVEIRA, 2013). Estudos empreendidos por Maroy (2011) ilustram que os sistemas escolares foram construídos nos séculos XIX e XX e, que, conjuntamente com as suas edificações, surgiram modos de regulação que vinham ao encontro da burocratização e da centralização do poder pelos estados-nação.

Desse modo, pode-se dizer que a teoria da regulação apenas ganha proeminência e local de destaque na esfera estatal a partir de meados da década de 1970, dado o momento histórico vivenciado, haja vista a mudança de papéis assumidos pelo Estado e a necessidade de gerar novas bases de regulação que estivessem em consonância com o projeto societal disseminado na época.

A regulação trata-se de uma tendência que se vincula às transformações do setor produtivo, inicialmente em países de capitalismo avançado, e também faz parte da agenda de organismos multilaterais. Sob a falácia do discurso de melhoria da aprendizagem, busca a melhoria dos indicadores educacionais, ideia que muito se aproxima das demandas mercadológicas.

Nesse contexto, verificam-se transformações no modo como a regulação das políticas educacionais são compreendidas e praticadas. Barroso (2005, p. 727) menciona que “a actual difusão, no domínio educativo, do termo ‘regulação’ está associada, em geral, ao objectivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas”. Desse modo, o sistema econômico tenta reproduzir-se e manter a coesão social,

adotando padrões de regulação que vão ao encontro das ideologias que permeiam o modelo de Estado em vigor. É por essa via que se destaca a alteração sintética acometida ao termo regulação com a implantação do Estado neoliberal e, a posteriori, com a centralização dos preceitos avaliativos.

Para Barroso, o termo possui caráter complexo e polissêmico, haja vista que “é um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema” (2005, p. 734). Destaca, ainda, que a regulação seria o oposto da regulamentação, pois na primeira reside maior flexibilidade na definição de processos e rigidez na avaliação dos resultados, e, na segunda, aparecem as questões relacionadas ao controle *a priori* dos procedimentos e não se enfatizam as questões relacionadas à eficiência e à eficácia dos resultados.

A regulação em um sistema educativo, na visão de Maroy (2011), não diz respeito à abordagem meramente funcionalista, haja vista que esta constitui-se como um arranjo institucional, político, cognitivo e normativo, pois coordena e orienta os sistemas educativos, associada, indubitavelmente, ao modelo de governabilidade e a um projeto societário que acabam por influir na conduta dos sujeitos envolvidos no processo. Desse modo, a regulação nos sistemas escolares pode ser vislumbrada como:

[...] a resultante da articulação (ou da transacção) entre uma ou várias regulações de controle e processos ‘horizontais’ de produção de normas na organização. A regulação é entendida no sentido activo de processo social de produção de ‘regras de jogo’ permitindo resolver problemas de interdependência e coordenação (MAROY; DUPRIEZ, 2000, p. 76 *apud* BARROSO, 2005, p. 730).

Vale destacar que a regulação nos sistemas escolares, por operar diretamente com sistemas humanos, não atua apenas via transposição de regras e normas, mas busca estratégias e ações para que os indivíduos se sintam participantes das ideologias do modelo de Estado em vigor e suas conseqüentes idiossincrasias. A regulação não opera na educação por vieses constrangistas, mas pela busca do consentimento, ou seja, como na perspectiva de Crozier e Friedberg (1977, p. 244 *apud* BARROSO, 2005, p. 730), “não são os homens que são regulados e estruturados, mas os jogos que lhes são oferecidos”.

Ao analisar a regulação na perspectiva dos economistas da educação, esta é vislumbrada como um conjunto de mecanismos que garantem o desenvolvimento e o empreendimento de um sistema através de complexos processos de transformação e reprodução.

Estudos realizados por Maroy (2011) remetem a configurações específicas de regulação,

que acabam por se consolidar em uma determinada época ou circunstância histórica. Na educação, segundo o autor, podem-se destacar dois grandes regimes de regulação: a burocrático-profissional e a pós-burocrática.

A regulação burocrático-profissional associa-se ao período de expansão escolar na grande maioria dos países, ou seja, ao momento de socialização e disseminação da educação para todas as classes sociais e, imprescindivelmente, ao momento em que o Estado toma para si a responsabilidade de gerir os sistemas educativos e as políticas sociais de uma forma geral.

A regulação do sistema educativo foi dominada, durante grande parte do século XX (pelo menos até o final dos anos 80), por um “modelo” burocrático-profissional. Este modelo traduzia-se, ao nível institucional e organizativo, numa combinação da componente burocrática (que privilegiava a racionalidade administrativa, própria a intervenção do Estado), com a componente profissional docente (que privilegiava a racionalidade pedagógica) (BARROSO, 2011, p. 96).

Esse regime de regulação baseia-se em uniformização de regras, definição precisa de funções e papéis, hierarquização e valorização da racionalidade. Associa-se ao modelo weberiano de administração pública, em que o Estado, dada a sua onerosidade, centraliza as decisões e trava uma espécie de associação com os sindicatos de professores, a fim de torná-los gestores de sua própria carreira e, em suma, controlar as uniformidades, haja vista a autonomia conferida aos sistemas escolares em função da diversificação encontrada.

A regulação burocrático-profissional acompanha o modelo de Estado com corte de bem-estar social, no entanto, na medida em que este vai entrando em colapso, é crescente a necessidade de revisitar e alterar substancialmente o regime de regulação nos níveis econômico, social, político ou cultural.

Cabe destacar que, nesse modelo, o Estado tornou-se primeiramente um Estado Educador, “em vista de ter tomado para si o encargo de funcionamento do serviço educativo escolar, tarefa que veio apoiada por normas cada vez mais uniformes, com divisão do trabalho educativo e uma definição de papéis e competências” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 27). Nessa via, “a dimensão burocrática do sistema escolar recobre não somente uma forma de organização e de coordenação, mas também reveste uma significação institucional” (MAROY; DUPRIEZ, 2008, p. 36 *apud* SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 28).

No lume do modelo de regulação burocrático, cabe ao Estado observar se as normas estão sendo cumpridas pelos agentes; normas essas cada vez mais uniformizadas e idênticas para todas as instituições educacionais.

Essa forma organizacional baseada na uniformização das regras e na conformidade é então justificada em nome da racionalidade e da necessidade de uma universalidade

máxima das regras na escala do Estado-nação, fundando uma igualdade de tratamento e uma igualdade de acesso de todos à educação (MAROY, 2011, p. 24).

É salutar destacar que, nesse modelo, os pais e/ou usuários praticamente não possuem vez e voz, dada a universalização das regras e a igualdade de tratamento.

A partir do final da década de 1980, Maroy (2011) destaca que, com as alterações no modelo de Estado e com transposição das ideologias neoliberais para o campo da educação, associadas ao crescente aumento da autonomia das instituições escolares, à busca de um equilíbrio entre a centralização e a descentralização, à implantação de mecanismos de avaliação externa, à flexibilização na escolha das escolas, haja vista, a diversificação já vislumbrada, e ao aumento da regulação e controle do trabalho docente e do ensino, em decorrência do alto grau de autonomia conferido, abriram espaço para o fortalecimento de novos regimes de regulação, intitulados de pós-burocráticos.

Por sua vez, os regimes de regulação pós-burocráticos associam-se às novas demandas advindas da implantação do neoliberalismo e à consequente emergência de propostas alternativas nos modelos de governança, que vão ao encontro da adoção de quase-mercados educacionais e de um Estado avaliador e se tornam objetos de novos regimes de regulação (MAROY, 2011).

Na regulação pelo quase-mercado, o Estado assume um papel centralizador na definição dos objetivos e do currículo dos seus sistemas de ensino. No entanto, como aponta Maroy (2011, p. 31), “ele delega aos estabelecimentos (ou a outras entidades locais) uma autonomia para escolher os meios adequados para atingir esses objetivos”. Apesar de este regime de regulação focar suas ações na performance e na publicização dos resultados, o grande cerne se volta para os usuários do sistema educativo e para a sua capacidade de escolha pelas instituições de melhor “qualidade”, ou que satisfaçam suas demandas.

Quanto ao regime de regulação instaurado pelo Estado avaliador ou pela governança por resultados, este “supõe igualmente que os objetivos e os programas do sistema de ensino sejam definidos de maneira central e que programas do sistema de ensino tenham uma grande autonomia de gestão pedagógica ou financeira. Por outro lado, essas últimas são acometidas a contratos” (MAROY, 2011, p. 32), que acabam por induzir uma cultura institucional, pautada na avaliação, integrada a preceitos de autonomia e controle de qualidade pelos usuários.

Os regimes de regulação concebidos como pós-burocráticos pautam-se essencialmente na valorização pelos resultados e na busca constante pela eficácia, associada à melhoria da qualidade de ensino. Apesar de marcarem um importante percalço para as teorias educacionais, continuam a proliferar legislações, decretos e leis que, por sua vez, muito se assemelham com

o modelo burocrático em vigor, o que acaba por ilustrar que não se tem uma ruptura de regimes de regulação, mas ajustamentos que vão ao encontro das ideologias econômicas e do modelo de governança difundido.

Apesar de manterem certa coerência, os modelos de governança oriundos da adoção de um quase-mercado educacional e de um Estado avaliador diferem substancialmente à medida que:

No modelo de quase-mercado educacional, é sobretudo a pressão da concorrência por intermédio de um usuário pai ‘avisado’ que deve levar o estabelecimento a melhorar o serviço educativo, enquanto, no outro modelo, a regulação se efetua principalmente pela avaliação dos processos e resultados e por outorga de incentivos ou a aplicação de sanções aos estabelecimentos, segundo sua ‘progressão’ e seus resultados (MAROY, 2011, p. 34).

É comum encontrarmos combinações desses modelos de regulação, que acabam por implicar no regime de regulação *in lócuo*. No entanto, estudos realizados por Maroy (2011) em cinco países demonstram que, em se tratando das políticas educacionais, as idiossincrasias do Estado Avaliador sobressaem-se ao modelo de quase-mercado, em virtude da forte cultura da avaliação e responsabilização implantada nas últimas décadas. Entretanto, é relevante salientar que o modelo de governança pautado nos quase-mercados educacionais exerce relativa influência, indubitavelmente, no modo de pensar as políticas para a educação, na lógica dos economistas, o que acaba por disseminar certa hibridização de modos de governança e regulação, que não se traduzem na sua totalidade no campo educacional.

Esboços desenvolvidos por Barroso (2006), ainda no que tange à regulação educacional, ilustram que, submersos em um mesmo modelo de Estado, podem surgir níveis distintos de regulação que, segundo ele, podem ser classificadas como: (i) regulação transnacional; (ii) regulação nacional; e (iii) microrregulação local.

A regulação transnacional pode ser caracterizada como aquela que ultrapassa os limites dos Estados-nação, ou seja, que decorre dos efeitos da era globalizada e da mundialização da economia. Trata-se, mais especificamente, das práticas empreendidas pelos organismos multilaterais no âmbito da cooperação técnica e da assistência financeira. Normalmente, são oriundas dos países centrais e acabam por serem disseminadas aos periféricos via acordos assinados ou empréstimos de políticas educacionais.

O segundo nível de regulação proposto por Barroso (2006), o nacional, acabou perdendo seu espaço para os preceitos regulacionais transnacionais, haja vista, como mencionado, os inú-

meros acordos que passam a ser assinados e o crescente empenho em alavancar padrões educacionais de qualidade que façam frente às demandas oriundas internacionalmente. No entanto, a regulação nacional não deixa de existir, apenas se torna híbrida, pois, na extensiva maioria das vezes é centrada em modelos diferentes, ou seja, advindos de outros países, e acaba por mesclar-se com a realidade nacional.

Quanto ao terceiro nível, a microrregulação local, esta concretiza-se pela participação de integrantes da sociedade civil na regulação das políticas sociais, desse modo, imprescindivelmente, nas que estabelecem relações diretas com a educação e com as circunstâncias nas quais se encontram submersas as instituições educativas.

Cabe destacar que, atualmente, tanto estados como municípios, além de participarem de iniciativas de regulação transnacionais e nacionais, não têm medido esforços para implementar seus próprios dispositivos de *accountability*, com vistas a introduzir um modelo de regulação por resultados e, dessa forma, uma nova concepção de qualidade educacional.

As políticas regulatórias por resultados apresentam dimensões comuns e dimensões distintas. Como dimensões comuns, essas políticas “colocam em ação e reforçam um novo paradigma político no qual a escola é concebida não mais como uma instituição, mas como um ‘sistema de produção’” (MAROY; VOISIN, 2013, p. 884), ou seja, a escola abandona a sua função social e passa a ser regida pelas leis de mercado e pela “melhoria dos resultados, como uma busca para melhorar desempenhos do sistema em termos de eficácia, de equidade ou de eficiência” (MAROY; VOISIN, 2013, p. 884).

Como segunda dimensão comum, está a necessidade de governar tomando por base os números e medidas quantificáveis.

A definição dos padrões torna-se, então, um verdadeiro desafio político, ainda que estejam ocultos pela densidade técnica dos instrumentos ou das disciplinas (estatística, edumetria, econometria) que são mobilizadas para forjá-los, o que, aliás, interroga a possibilidade de um debate crítico e propriamente político sobre as políticas escolares que finalmente não estejam somente ao alcance dos experts (MAROY; VOISIN, 2013, p. 884).

Governar tomando por base medidas quantitativas, traz à tona a centralidade dos instrumentos de avaliação e, conseqüentemente, de desempenho dos alunos (*testing*). Essa é a terceira dimensão comum das políticas regulatórias por resultados. Cabe mencionar que estas encontram algumas especificidades que são próprias do contexto de implementação, como a periodicidade das avaliações, os modos de interpretação e a divulgação dos resultados.

A quarta dimensão faz menção às ferramentas de ação pública que tratam das consequências das avaliações e da prestação de contas.

Baseados em Dupriez e Monz (2011), Maroy e Voisin argumentam que

O que foi implantado para induzir, estimular ou até mesmo obrigar a mudanças nas escolas ou entidades escolares locais? Essas ferramentas podem realmente ser diferentes e contribuir para construir uma forma de *accountability* ‘dura’ versus ‘suave’ ou ‘reflexiva’, que envolve concepções do ator docente e do ato de ensinar que podem ser extremamente opostas [...] Além das ferramentas que organizam o grau de pressão exercido sobre os atores locais dos sistemas escolares, seria também necessário organizar um inventário dos recursos e das ferramentas que são implantados no local para reforçar o ‘poder de ação’ desses atores, como, por exemplo, as medidas de formação contínua, de desenvolvimento profissional, os recursos mobilizados em apoio às equipes (MAROY; VOISIN, 2013, p. 885).

Além das dimensões, os autores salientam que as políticas regulatórias por resultados apresentam dimensões distintas que, por sua vez, estão relacionadas à influência do contexto, de modelos transnacionais na gênese dessas políticas e das próprias especificidades dos países e Estados que as implementam.

As políticas de *accountability* apresentam, portanto, na realidade uma grande diversidade associada à forma como os diferentes instrumentos estão ligados, ou mesmo alinhados em várias configurações articuladas por padrões, ferramentas de avaliação, relação de prestação de contas (por exemplo, entre, por um lado, as ‘autoridades administrativas’ e, por outro, os estabelecimentos e seus atores: professores, pais, diretores, alunos [...]) (MAROY; VOISIN, 2013, p. 886).

Trata-se aqui de considerar que, apesar de os dispositivos de *accountability* adentrarem nessa onda de políticas globais, eles apresentam tendências locais, ou seja, que variam dado o contexto de implementação e o seu *modus operandi*. De forma geral, o termo regulação vem assumindo novos contornos, em função da adesão, pela maioria dos países, dos pressupostos do neoliberalismo. Nesse viés, a regulação passa a ser cunhada sob a lógica das leis de mercado.

Consubstanciado nessa perspectiva, o Estado Regulador diz respeito à “um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma ‘nova administração pública’ que substitui um controle directo e a priori sobre os processos, por um controle remoto, e a posteriori baseado nos resultados” (BARROSO, 2005, p. 732). Ou seja, cada vez mais o Estado Regulador tem renunciado ao seu poder de regulação e o tem entregado a entidades independentes, uma vez que está muito mais interessado nos resultados do que nos processos.

Para Freitas (2005, p. 913), “o termo ‘regulação’ está relacionado à ação de privatização do Estado no âmbito das políticas neoliberais. Ao privatizar, o Estado desresponsabiliza-se por uma gama de serviços e transfere o controle para mecanismos de ‘regulação do mercado’”.

Com vistas a fazer frente a essa prerrogativa, o autor destaca a necessidade de fortalecer, na educação, a contrarregulação.

Contra-regulação é resistência propositiva que cria compromissos ancorados na comunidade mais avançada da escola (interna e externa), com vistas a que o serviço público se articule com seus usuários para, quando necessário, resistir à regulação (contra-regulação) e, quando possível, avançar tanto na sua organização como na prestação de serviços da melhor qualidade possível (justamente para os que têm mais necessidades), tendo como norte a convocação de todos para o processo de transformação social (FREITAS, 2005, p. 912).

De forma geral, as reformas influenciadas pelo modelo neoliberal culminaram em mudanças significativas no papel do Estado, haja vista que este incorpora a lógica mercadológica e os modelos de gestão da esfera privada para gerir os serviços públicos. “Como consequência dessas mudanças, o Estado passou a fiscalizar e avaliar os resultados obtidos em testes externos (à escola e ao país) impulsionando uma espécie de competição entre as instâncias sob seu domínio” (SCHNEIDER; ROSTIROLA, 2015, p. 493).

É por este viés que autores como Afonso (2009a) têm mencionado de que o Estado, sob a égide neoliberal, na sociedade contemporânea, torna-se um Estado Avaliador e Regulador, ou seja, abandona o seu papel de mero provedor de serviços e benefícios públicos e assume a figura de controlador e fiscalizador.

O emprego do termo Estado Avaliador remonta à década de 1980 e aos estudos de Neave (2001), que buscou explicitar os diferentes fenômenos ocorridos na educação superior. Para o autor, o seu surgimento não está atrelado apenas às transformações advindas do modelo econômico, mas responde às novas demandas para obter eficiência, qualidade e verificar o cumprimento de atividades rotineiras, principalmente advindas da abertura do ensino superior ao mercado.

A educação, nessa época, começa a ocupar um lugar proeminente nas discussões, pois passa a ser percebida como instrumento passível de alavancar mudanças sociais e econômicas. Centrados nessa lógica, Estado e mercado poderiam ampliar os seus lucros, tendo à disposição um trabalhador mais bem qualificado. Logo, escolas e universidades passaram a ser vistas como espaços eficazes e necessários para a preparação de mão de obra.

Não obstante, o foco do Estado seria justamente encontrar estratégias para melhorar a eficiência e a qualidade da educação. Para Neave (2001), o modelo de Estado Avaliador surge em decorrência da complexificação dos campos econômicos e sociais e está intrinsecamente relacionado à necessidade de elaborar novas frentes e mecanismos de ação para atender às novas demandas.

O Estado passou então adotar diferentes instrumentos e tipos de avaliação, aplicados sistematicamente e objetivando orientar a formulação e implementação de políticas educacionais, além de avaliarem e possibilitarem a autoavaliação das instituições educacionais no Brasil.

Estudos empreendidos por Afonso (2013) ilustram que, no transcorrer do processo de implementação de políticas de avaliação em larga escala, o Estado Avaliador passou por duas fases e estaria, agora, adentrando uma terceira fase².

Para este estudioso, a primeira fase caracterizaria as reformas administrativas de numerosos países, respeitando, no entanto, as especificidades de cada nação. “Nessa primeira fase, a adoção de políticas de avaliação (incluindo a avaliação em larga escala no interior de um mesmo país) dependeu, em grande medida, de uma (ainda) expressiva autonomia relativa de Estados enquanto unidades de uma Federação” (AFONSO, 2013, p. 271). Segundo destaca, exemplos emblemáticos destes primeiros empreendimentos avaliativos podem ser vislumbrados, principalmente, nos Estados Unidos, exatamente com a publicação do Relatório “Uma Nação em Risco”.

A primeira fase do Estado Avaliador ainda pode ser associada, de acordo com o autor, à “introdução de mecanismos de *accountability* baseados em testes standardizados de alto impacto e em *rankings* escolares, indutores de formas autoritárias de prestação de contas e de responsabilização das instituições” (AFONSO, 2013, p.272).

A segunda fase do Estado Avaliador é caracterizada, entre outros aspectos, pela “retração crescente da autonomia relativa do Estado-nação e maior protagonismo de instâncias internacionais e transnacionais (União Europeia, OCDE, Banco Mundial...) [...]” (AFONSO, 2013, p. 278). A presença de organizações internacionais no campo da educação faz avançar para uma nova fase de desenvolvimento do Estado Avaliador, esta alimentada pelo desejo do “comparativismo avaliador” (2013, p. 275) e pode ser explicada por pressupostos que informam “a teoria da modernização e da neomodernização” (2013, p. 276).

Sobre essa fase, Afonso menciona que:

[...] certas formas de avaliação comparada (como o PISA) espalham-se mundialmente porque muitos países periféricos e semiperiféricos continuam a perseguir objetivos de *modernização*, seduzidos por ímpetos de progresso (ou de desenvolvimento) conectáveis com agendas educacionais de países capitalistas centrais ou altamente desenvolvidos. (AFONSO, 2013, p. 276, destaque do autor).

O autor relaciona a terceira fase do Estado Avaliador à “*convergência sistêmica*” como

² Em Afonso (2013, p. 278), é possível visualizar uma apresentação didática, em forma de quadro, sobre as três fases do Estado Avaliador.

“condição *sine qua non* para a mercadorização/mercantilização global da educação (nas suas diferentes formas)” (AFONSO, 2013, p. 279). Essa fase é tratada como uma hipótese do que o autor denomina de Pós-Estado-Avaliador. As estratégias de avaliação em larga escala, já presentes no modelo de Estado-Avaliador estariam, portanto, mais acentuadas e ampliadas na fase em curso e disseminariam a ideia de um novo momento na regulação e creditação do campo educacional, cada vez mais distante do âmbito nacional.

Consoante alude o autor, na hipótese de uma era pós-avaliadora, o Estado assumiria um papel que, no campo da educação, vai muito além da regulação constituída nacionalmente. Para o autor, “[...] o que está em curso é uma estratégia de exacerbação e diversificação de lógicas neoliberais de transnacionalização da educação, com ênfase na privatização, mercadorização e mercantilização” (AFONSO, 2013, p. 280).

Apesar de apresentar “ainda contornos pouco definidos”, para Afonso (2013, p. 267) é no âmbito do ensino superior onde a hipótese do Pós-Estado-Avaliador poderia ser mais facilmente percebida, ainda que não exclusivamente.

Como é possível verificar, as perspectivas de um Estado Avaliador, ainda que ganhem novos contornos em conformidade com os tempos e o espaço nos quais é disseminado, não sai “da ordem do dia” (AFONSO, 2013, p. 280), mas tende a se distanciar cada vez mais do âmbito do Estado para assumir contornos internacionais e transnacionais.

Vale destacar a atuação de organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), dentre outras instituições internacionais e nacionais, que passaram a ocupar papel de destaque no financiamento de macropolíticas e no papel educador, indelevelmente para com os governos periféricos. Não obstante, verifica-se, também, o robustecimento da sociedade civil, que vem se tornando uma poderosa arena de disputa de projetos societários e, portanto, campo fundamental para a produção e difusão do consenso. Trata-se de um processo de repolitização da política, quer seja de redefinição da forma de participação política dos cidadãos na sociedade, com o intuito, marcadamente, de fortalecer a coesão social do projeto neoliberal.

É nesse contexto, ou seja, marcado pelo surgimento de um modelo de Estado Avaliador, de repolitização da política e de fortalecimento da coesão social do projeto neoliberal, que buscar-se-á analisar os efeitos da implementação de dispositivos de *accountability* (avaliação, prestação de contas e responsabilização) sob escolas de ensino médio pertencentes à rede estadual de Pernambuco. Não obstante, para se compreender o movimento nacional, faz-se necessário, inicialmente, analisar a implementação de dispositivos de *accountability* em nível internacional.

2.2 POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY*: UMA ANÁLISE DO CONTEXTO INTERNACIONAL

Sob a égide do neoliberalismo, o Estado passou a ser visto como uma instância necessária para regular, manter a ordem e fomentar as políticas sociais. No entanto, sua atuação foi considerada ineficiente, tornando-se indesejada nas relações econômicas. A partir das mudanças administrativas pautadas no gerencialismo, passou-se a defender um Estado menos pesado e mais fraco nas questões de mercado. Dardot e Laval (2016, p. 17) mencionam que “o neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência”, ou a nova razão do mundo.

Os preceitos neoliberais, dado o seu caráter ideológico, foram disseminados e, paulatinamente, passaram a influenciar as agendas estatais e internacionais. No campo educacional, os efeitos não demoraram a surgir. Ao contrário do que ocorreu na economia, onde o Estado foi convidado a se afastar por conta de sua suposta inoperância, no setor educacional ele passou a ter um papel central, assumindo inicialmente funções de um Estado regulador.

Na sua nova configuração neoliberal, contraditoriamente, o Estado tornou-se mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital (PERONI, 2006), ou, como destaca Azevedo:

[...] os neoliberais creditam ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho e consideram as políticas públicas as principais responsáveis pela crise que perpassa as sociedades. A intervenção estatal estaria afetando o equilíbrio da ordem, tanto no plano econômico como no plano social e moral, na medida em que tende a desrespeitar os princípios da liberdade e da individualidade, valores básicos do *ethos* capitalista.

O neoliberalismo surgiu para favorecer e manter o controle da economia entre os países mais ricos, haja vista que o Estado Neoliberal contribui com a consolidação de monopólios econômicos e, por essa via, afasta os países mais fracos do mercado.

De acordo com Ball (2004), tomando estratégias globalizatórias e universalizantes como vetores, o neoliberalismo baliza, além de uma outra concepção de Estado e de teorias políticas e econômicas adversas às ideias *keneysonianas*, também o nascimento de um modelo capitalista que ataca os Estados Nacionais, implantando a transnacionalização econômica e a interdependência financeira, principalmente por parte dos países com situação econômica precária.

A essas tendências neoliberais, que invadem contextos locais sem, no entanto, destruí-los, Ball (2004, p. 1115) denomina de “glocalização”, porquanto compreendem “a acomodação de tendências globais em histórias locais” (2004, p. 1115), produzindo “políticas híbridas e

diversidade política”. Visto que varia “a predisposição dos regimes políticos nacionais para aceitar influências de um governo externo, global, ou para retomar tradições e necessidades políticas”. Ball (2004) o autor impõe a necessidade de “atentar para as especificidades, resistências e variações locais”, ou, ainda, para as “exigências de ajuste de convergências” que buscam “criar um senso comum para a política, um discurso político internacional”. Do ponto de vista discursivo, esse seria, conforme apregoam os defensores de uma cultura glocal, “o único caminho infalível para se pensar e resolver os problemas econômicos nacionais” (BALL, 2004, p.1115)

O neoliberalismo subsidiou uma reforma no modelo de administração pública, considerado, até então, alvo de críticas no Estado keynesiano por ser considerado como altamente burocratizado e centralizador. O novo modelo gerencial foi importado da esfera privada, principalmente, da Grã-Bretanha e demais países que se consolidaram como berços deste novo modelo.

[...] o setor público, para ajustar-se aos novos tempos, deveria revestir-se de um novo *modus operandi* caracterizado pelo melhor design do setor privado em termos de gestão, revendo custos e apoiando a severidade nos gastos com vistas ao ajuste fiscal. Trata-se do denominado *new public management* (NPM), pelo qual o setor público adapta-se internamente aos novos tempos por meio de uma reengenharia interna que supõe a diminuição do tamanho do Estado, o aumento da eficiência e a publicização de seus atos (CURY, 2017, p. 18).

A reforma gerencial pautou-se, substancialmente, na busca pela eficácia nos serviços considerados públicos, associados à ideia de melhoria da qualidade e de corte de gastos, descentralização administrativa, maior autonomia, habilidade e criatividade por parte dos indivíduos, eficiência e práticas cunhadas nas avaliações de desempenho como uma forma de regulação e desregulação por parte do Estado.

O modelo administrativo gerencial alterou o modelo burocrático-piramidal de administração, centrado na teoria weberiana, sendo os administradores altamente treinados e profissionais, e nomeados por um superior hierárquico. Prevalece neste modelo o caráter formal e impessoal, trata-se de um modelo de administração vertical, que invadiu o setor público dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha a partir da eleição de governos conservadores. É uma maneira bem particular de se utilizar os instrumentos do gerencialismo puro, pautados na redução de custos e no aumento da eficiência e da produtividade.

Nessa ordem, em consenso com Castro (2007, p. 122) “mudar o tipo de organização do Estado e torná-la mais eficiente e produtiva passaram a ser a defesa dos governantes, em todo o mundo”. Uma das premissas do gerencialismo está voltada para a mensuração da qualidade

dos serviços prestados no setor privado, em decorrência do aumento da competitividade entre as empresas e no setor público, dada a incorporação do modelo privado e a prerrogativa de que os cidadãos são clientes/consumidores.

No entanto, logo o modelo de administração puramente gerencial começa a dar seus primeiros sinais de crise³. A ênfase demasiada nos aspectos burocráticos, ou seja, no arquétipo weberiano, levaram à rigidez e a deixar em segundo plano os ideais inovadores e flexibilizadores disseminados com o advento do neoliberalismo e declínio do Estado de bem-estar social. Cabe mencionar que se disseminou o discurso de que as instâncias privadas possuíam um modelo ideal de gestão, que necessitava ser incorporado na esfera pública.

Segundo Abrucio (1997), a crise do *managerialism* puro, ou seja, do modelo de administração gerencial, levou ao surgimento de abordagens alternativas como o *Consumerism* e o *Public Service Orientation*.

O *Consumerism* ou ‘satisfação do consumidor’ adotou a perspectiva da qualidade como estratégia para esta satisfação. As medidas adotadas buscavam tornar o poder público mais ágil e competitivo, para o que cabia, entre outras estratégias, operar a descentralização administrativa (para aproximar o centro de decisões aos consumidores) e mobilizar a competição entre organizações públicas (SCHNEIDER, e NARDI, 2012, p. 1).

No entanto, o *Consumerism* é marcado por inúmeros conflitos, resultantes da possibilidade de os clientes/consumidores poderem escolher os serviços públicos pela sua suposta qualidade, o que, de acordo com Abrucio (1997), pode levar a um modelo de competição de jogo de soma zero.

Isto é, o equipamento social vencedor (aprovado pela população) no começo do jogo, ‘leva tudo’ (*takes all*), ganhando todos os incentivos para continuar sendo o melhor. Já a unidade de serviço público que obtiver as piores ‘notas’ dos consumidores, ‘perde tudo’, o que resultará indiretamente na aplicação de incentivos para que este equipamento social continue sendo o pior. Neste jogo, o maior perdedor é o princípio da equidade na prestação dos serviços públicos, transformando alguns consumidores em mais cidadãos do que os outros (ABRUCIO, 1997, p. 25).

Com vistas a tentar a reversão desse modelo de diferenciação de clientes/consumidores, é feita a tentativa de introdução do *Public Service Orientation* (PSO). Este procura retomar

³ As críticas mais pertinentes feitas ao modelo gerencial puro na Grã-Bretanha buscavam não a volta ao modelo burocrático weberiano, mas sim a correção do *managerialism* no sentido de incorporar novos significados. A ênfase na flexibilidade da gestão foi uma das mudanças introduzidas (ABRUCIO, 1997, p. 22).

alguns temas, frutos de extensivos debates na década de 1980, como: descentralização, flexibilização, participação, transparência e responsabilização, além de ter “como uma de suas ideias-chave a conjugação entre a *accountability* e o binômio justiça/equidade” (ABRUCIO, 1997, p. 27).

O PSO refere-se à tentativa de busca de um novo paradigma governamental, é por essa via que a publicação da obra “Reinventando o Governo” de David Osborne e Ted Gaebler, no ano de 1994, ganha respaldo na administração pública americana. Este pauta suas idiossincrasias na estruturação de um modelo híbrido que tome em conta aspectos gerenciais, associados com preceitos democráticos, bem como com a mensuração do desempenho, busca da qualidade total, ênfase nos clientes e na transparência.

As reformas administrativas, tão em voga nos Estados Unidos, tecem relevantes críticas à excessiva burocratização dos modelos anteriores. Não obstante, a culpabilização pelas delongas na transposição destes métodos recaí exclusivamente sobre o sistema em vigor, e não sobre as pessoas que atuam nas instâncias públicas. Desse modo, reformar este sistema significava melhorar a qualidade dos serviços públicos e elevar os clientes a consumidores.

Nesse contexto de alterações no modelo de administração pública, o Estado assume a centralidade do poder de decisão e descentraliza as responsabilidades; no entanto, fiscaliza e avalia os resultados finais e trava uma espécie de competição entre as instâncias que domina. O que mais chama atenção é a impregnação ideológica que se faz presente por detrás desta concepção neoliberalizante: as reformas e a responsabilização pelos resultados e pelo próprio processo são tidas como artefatos naturais desta nova era transnacional, e o Estado raramente será culpabilizado pelos seus delineamentos.

O paradigma gerencial é fundado nos princípios de eficiência e busca pela qualidade dos serviços públicos, bem como em formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, avaliação sistêmica e recompensa pelo desempenho.

De forma geral, a reforma do Estado neoliberal, nos moldes do gerencialismo, transformou as políticas sociais, ou seja, a prestação de serviços passou a ser exercida por outras instituições que não pertencem ao Estado, e as próprias políticas sociais em si foram modificadas a partir de novos pressupostos de gestão, de qualidade e de eficiência. Segundo Castro (2007, p. 392), “a concepção de modernização da gestão de caráter gerencial vem sendo introduzida no âmbito das reformas educacionais como uma estratégia fundamental para garantir o sucesso escolar”, ou seja:

[...] a reestruturação do Estado e as modificações assumidas pela nova gestão pública impactaram diretamente em toda a organização dos serviços públicos, trazendo mudanças também para a gestão educacional. Esse fato provocou mudanças na cultura organizacional da escola e na função do gestor escolar que é chamado não só a gerenciar os serviços escolares, mas, também a captar recursos, estabelecer parceria e responsabilizar-se pelo sucesso e fracasso da escola (CASTRO, 2007, p. 123).

Brooke (2006, p. 380) menciona a hipótese de que “existe uma migração de políticas educacionais de um país para outro – pela atuação difusora de agências internacionais e pela circulação cada vez mais livre de informações”. Esta inquietação reflete os novos rumos delineados pela educação, que estão impreterivelmente imbuídos de concepções de cunho capitalista e neoliberal, e recomenda aos países de capitalismo dependente pautarem-se pelas determinações dos principais representantes do capital mundial, principalmente no que tange à implementação de políticas de avaliação, assunto em voga nas últimas décadas pelos governos.

Ao longo da década de oitenta, a emergência de políticas neoliberais e neoconservadoras veio dar novo impulso aos mecanismos de responsabilização em grande medida porque se tornou evidente a convergência de valores entre alguns modelos de prestação de contas e os pressupostos daquelas políticas, nomeadamente, entre o direito de escolha da educação (*educational choice*) por parte dos pais, redefinidos como consumidores, e a sua relação com a divulgação e escrutínio público dos resultados (ou produtos) da educação escolar [...] (AFONSO, 2009a, p. 44).

Foi exatamente nesse contexto de reformas que o Estado Neoliberal foi chamado a redefinir as suas funcionalidades, dadas as novas demandas criadas pela sociedade de consumo e pela era da globalização. As principais mudanças, no transcurso da década de 1990, estiveram voltadas para as esferas públicas e referem-se à melhoria da qualidade dos serviços públicos. É nessa via que, como evidenciado, o Estado assume preceitos de um Estado Avaliador, introduzindo políticas de *accountability* também no campo educacional.

Destarte, Henkel (1991a, p. 9) citado por Afonso (2009, p. 118), menciona que “o governo identificou a avaliação como uma componente significativa na sua estratégia de conseguir alguns objetivos decisivos: controlar as despesas públicas, mudar a cultura do sector público e alterar as fronteiras e a definição das esferas de atividade pública e privada”. Desse modo, mudanças significativas passaram a ser vislumbradas na educação, que passa a ser regida cada vez mais por entidades internacionais e na medição dos resultados e padronização das políticas educacionais.

Nessa direção, Normand (2008) salienta que a reivindicação iniciada com a evocação dos escores educacionais e que, paulatinamente, assume novas configurações voltadas para a procura de eficácia e performance associadas a dispositivos de *accountability*, reflete a nova

demanda mercadológica, impregna os setores educacionais e consolida novos preceitos de governança mundial.

Não obstante advogarem em favor de formas democráticas de administração, “os discursos que reclamam a introdução de mecanismos de *accountability* não são necessariamente democráticos, ou não são sempre motivados por razões explicitamente democráticas” (AFONSO, 2010, p. 148). Pode-se dizer que, na maioria das vezes, estes se voltam para a insurgência de instrumentos de controle, ou:

[...] que visam atender a lógicas que alimentam ou exacerbam desigualdades competitivas, ainda que, como acontece frequentemente em educação, pretendam justificar-se como sendo uma consequência compensatória inevitável da perda de poder, nomeadamente, do Estado, em decorrência de processos de autonomia e ou descentralização (AFONSO, 2010, p. 148).

De forma geral, os fatores que endossam a introdução de mecanismos de *accountability* no âmbito educacional estão voltados majoritariamente ao modelo neoliberal de governação e aos novos preceitos econômicos que impulsionam mudanças na administração pública.

Afonso (2010, p. 148) menciona que, “embora seja traduzido frequentemente como sinônimo de prestação de contas, o vocábulo *accountability* apresenta alguma instabilidade semântica, porque corresponde, na realidade, a um conceito com significados e amplitudes plurais” que, paulatinamente, vem se filiando a interesses econômicos, políticos, sociais e educacionais.

Para este sociólogo, no contexto do modelo avaliativo em curso em muitos países ocidentais, a *accountability* caracteriza-se como uma forma “hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes, consubstanciam formas autoritárias de responsabilização” (AFONSO, 2012, p. 472), apesar de também ser associada a uma perspectiva democrática de administração pública.

Bresser-Pereira (1997), autor da área da administração, menciona que para tornar o Estado mais eficiente é necessário transformar os burocratas em modernos gestores públicos, ou seja, estes precisam ser mais autônomos e responsabilizados (*accountable*). No contexto da administração pública burocrática, as formas de responsabilização estavam relacionadas à supervisão e auditoria, já na administração gerencial ganham força formas de responsabilização mais moderadas e novos contornos ganham destaque, tais quais a responsabilização por resultados, a competição e o controle social.

Campos (1990) salienta que, mesmo nas sociedades democráticas, se fazem necessárias estruturas burocráticas para atender as responsabilidades do Estado e garantir a proteção dos direitos dos cidadãos “contra os usos (e abusos) do poder pelo governo como um todo, ou de qualquer indivíduo investido em função pública” (CAMPOS, 1990, p. 04), ou seja, cresce a necessidade de salvaguardar o cidadão comum dos riscos da concentração do poder pelo governo.

A falta de controle perante os serviços públicos, assim como a necessidade de prestar contas por parte da burocracia oficial nas sociedades democráticas, impulsiona a adoção de práticas ou mecanismos de *accountability*. No entanto, da forma como vêm sendo concebidos, não são suficientes para garantir qualidade nos serviços prestados.

Uma das questões que Campos (1990) utiliza para justificar a inserção de dispositivos de *accountability* desde os anos de 1970, no campo da administração, nos Estados Unidos, está associada ao estágio de desenvolvimento político. “Uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer o controle sobre o Estado” (CAMPOS, 1990, p.6). O controle para com a qualidade dos serviços tidos como públicos está relacionado com o fortalecimento da sociedade civil, principalmente na avaliação das políticas públicas. “O modelo de democracia liberal e participativa praticado nos EUA favorece a *accountability* porque define o papel do cidadão (desde muito cedo) como algo muito mais amplo do que a mera participação como eleitor no processo de escolha de seus governantes” (CAMPOS, 1990, p. 06).

A questão central na *accountability* volta-se para o fato de sua implementação estar sendo feita pelos burocratas, o que a torna demasiadamente limitada. Os mecanismos de controle gerencial estão centrados na avaliação de desempenho, na bonificação por resultados e na relação entre autoridade e responsabilização.

Nessa conjuntura, no Brasil, as discussões acerca da implementação de políticas de *accountability* ainda são incipientes, indelevelmente pelas fragilidades do sistema democrático, haja vista que o exercício da democracia fica limitado à participação nas eleições. Os cidadãos aceitam de forma passiva o superpoder do Estado e tudo que dele emana, assim como a negação de alguns direitos, como educação e saúde, como algo natural e fruto de um sistema desigual.

2.3 CONCEITUANDO *ACCOUNTABILITY*

O termo *accountability* é um dos mais utilizados hoje na agenda política mundial, principalmente no campo da administração. No entanto, segundo estudos realizados por Rostirola (2014), muitos autores não conceituam o termo, apenas fazem referência a ele em seus escritos.

Contudo, entre os autores que propõem e discutem o conceito, não há consenso. É de comum acordo que a *accountability* é uma exigência das sociedades democráticas, que está intrinsecamente relacionada à exigência de controle dos agentes públicos ou entre instituições, e que é vista como uma forma de monitoramento dos atos empreendidos pelo poder público.

Pinho e Sacramento (2009, p. 1349), ao analisarem o conceito de *accountability*, afirmam resumidamente que:

[...] *accountability* nasce com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização. Representando-a, ainda que num esquema bem simples, temos. ‘A’ delega a responsabilidade para ‘B’. ‘B’, ao assumir a responsabilidade, deve prestar contas de seus atos para ‘A’. ‘A’ analisa os atos de ‘B’ feita tal análise, ‘A’ premia ou castiga ‘B’.

A *accountability*, nessa visão, está intrinsecamente relacionada à delegação de responsabilidades e a consequente prestação de contas. Ao transpormos essa ideia para o âmbito da administração pública, caberia ao Estado e a seus altos escalões a incumbência de responsabilizar, exigir prestação de contas, premiar ou castigar o seu funcionalismo público.

É relevante destacar que a *accountability* nasce nas sociedades democráticas e com o fortalecimento da sociedade civil; no entanto, as suas formas de uso revelam características de um Estado Avaliador e Regulador. Atualmente, muitos estudos têm associado a existência e/ou fortalecimento de dispositivos de *accountability* ao grau de democracia de um país, ou seja, quanto mais avançado o estágio de uma democracia, maior o interesse pela sua implementação.

Hoy en día, el concepto de la rendición de cuentas (*accountability*), que ya forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder. En todo el mundo democrático, los actores y observadores de la política – los líderes de partido, las asociaciones cívicas, los organismos financieros internacionales, los activistas de base, los ciudadanos, los periodistas y los académicos – han descubierto las bendiciones del concepto y se han adherido a la causa noble de la rendición pública de cuentas. (SCHEDLER, 1991, p. 8).

O uso de dispositivos de *accountability* tem estado presente, especialmente, em países nos quais o lume da democracia se assenta. Schneider e Nardi (2019, p. 43) mencionam que a justificativa para a inserção de dispositivos de *accountability* estaria associado “[...] especialmente pela possibilidade de, por meio deles, a sociedade civil poder exigir que instituições governamentais e representantes públicos eleitos por meio de sufrágio universal prestem contas pelo uso dos recursos públicos e se responsabilizem pelos resultados alcançados”.

O'Donnell (1991), renomado cientista político da América Latina, defende que a democracia é uma das condições para a implementação de *accountability*, e foi um dos primeiros autores a estabelecer distinções entre os tipos de *accountability*. Em seus estudos, busca definir e classificar a *accountability* em vertical e horizontal. A vertical estaria relacionada aos mecanismos que possibilitam aos cidadãos e à sociedade civil exigir a prestação de contas pelos agentes públicos, e a horizontal estaria voltada para a existência de órgãos do próprio Estado que realizam ações de monitoramento em relação à ação de outros agentes públicos e órgãos do Estado.

A representação acarreta a ideia de *accountability*: de algum modo o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem ele afirma ter o direito de falar. Nas democracias consolidadas, a *accountability* opera não só, nem tanto, ‘verticalmente’ em relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público (exceto, retrospectivamente, na época das eleições), mas ‘horizontalmente’, em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, maneiras ‘impróprias’ de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades (O'DONNELL, 1991, p. 32).

Schedler (1999), ao tratar do termo *accountability*, busca identificar suas dimensões, ao invés de classificá-la, como faz O'Donnell. Para Schedler, é uma forma de controle do poder, em um modelo de Estado que impõe e se impõe restrições e controle. Não se trata de um conceito unidimensional, dadas sua abrangência e sua complexidade. O conceito é bidimensional, ou seja, centrado na *answerability*, informação e justificação, e no *enforcement*. “[...] *por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas em público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)*” (SCHEDLER, 1999, p. 11)

Para o autor, “*answerability es decir la obligación de los gobernantes de responder las solicitudes de información y los cuestionamientos de los gobernados*” (SCHEDLER, 1999, p. 7). Esse autor reconhece que o significado de *accountability* é antagônico ao poder monólogo

e que o seu principal objetivo é controlar o poder nas sociedades democráticas. No entanto, dada a assimetria entre os atores estatais e não estatais, o controle do poder não é perfeito.

Brooke (2006, p. 378), no que diz respeito às políticas de *accountability* educacional, apoia suas discussões no viés da responsabilização “[...] mediante as quais se tornam públicas as informações sobre o trabalho das escolas e consideram-se os gestores e outros membros da equipe escolar como corresponsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição”. O autor descreve quatro ingredientes básicos dos sistemas de responsabilização:

1. a decisão por parte das autoridades de tornar públicas as diferenças de nível de desempenho das escolas (ingrediente autoridade);
2. o uso de testes ou procedimentos padronizados para fornecer este tipo de informação (ingrediente informação);
3. os critérios para analisar esta informação e para determinar quais escolas têm melhor desempenho (ingrediente padrões);
4. os critérios para a aplicação de incentivos ou sanções conforme os padrões estabelecidos (ingrediente consequências) (BROOKE, 2006, p. 379).

Nesse contexto, a *accountability* educacional, está associada ao pilar da responsabilização e, principalmente, a incentivos e sanções que variam de acordo com os resultados de avaliações em larga escala.

Afonso (2009a), ao estudar o conceito de *accountability* em Schedler, compreende que uma nova dimensão precisa ser associada às dimensões da prestação de contas e responsabilização: o pilar da avaliação. Para este autor, a *accountability* educacional deveria ser um processo que integra as dimensões da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização, de forma articulada ou não, mas sem supremacia de um pilar sobre o outro.

Bovens (2006, p. 3) entende que o termo “*accountability* é frequentemente usado em um sentido muito amplo, como sinônimo de uma variedade de conceitos avaliativos, mas essencialmente contestáveis [...]”, afirmando sobre a responsabilização em um sentido mais restrito, sendo “[...] uma relação entre um ator e um fórum, no qual o ator tem a obrigação de explicar e justificar sua conduta, o fórum pode colocar questões a julgar, e o ator pode enfrentar consequências.” (BOVENS, 2006, p. 3, tradução nossa).

Afonso (2018, p. 9), aponta que existem equívocos e ambiguidades em muitas das análises disponíveis, haja vista a tradução simplista e muitas vezes até simultânea do termo *accountability* como responsabilização ou prestação de contas. O autor tem como pressuposto “que o rigor teórico-conceitual é (também) uma forma de resistência às incursões de simplificação neoliberal” (2018, p. 9).

Cabe salientar que, no âmbito brasileiro, já é reconhecido que o termo não possui uma tradução precisa. Por essa via, acaba por ser utilizado conforme as necessidades de argumentação. De forma geral, para Afonso (2018), há uma concepção de *accountability* hegemônica que busca desvitalizar o debate, pois trata do conceito como se fosse autoexplicativo ou dotado de apenas um único significado.

As políticas de *accountability* educacional, no cenário econômico atual, têm sido permeadas pelas ideologias neoliberal e neoconservadora, além de serem enclausuradas em um único significado, ou seja, em uma concepção hegemônica. Apesar de o surgimento dessas políticas estar associado à democracia, na prática está muito longe dessa acepção, além de tornar-se alvo de interesses de partidos políticos e diferentes instituições governamentais e mercadológicas que, sob o falso discurso da exigência democrática, difundem modelos altamente regulatórios, centralizados e enviesados e associam *accountability* precipuamente com avaliação e responsabilização.

Pautado nesse uso indevido e enclausurado em um significado único, autores como Stobart (2010) têm proposto a *rendición de cuentas inteligente*, ou seja, *accountability* inteligente. Para esse autor, a atual cultura da *accountability* aspira a um controle administrativo, uma explosão de auditorias nos quesitos profissionais e financeiros, fundamentado na justificativa de que se faz necessário aumentar a confiança da sociedade nos agentes públicos e nos serviços por eles ofertados. No entanto, quando associado a sanções ou bonificações, alimenta a cultura da desconfiança e do descontentamento, haja vista que a prestação de contas é uma forma de controle do governo e que se resume a indicadores de medida.

A *rendición inteligente de cuentas* possui algumas características voltadas para aspectos construtivos e sofisticados que, por sua vez, corroboram para repensar a implementação de políticas de *accountability* educacional na atualidade e contribuem com a promoção de confiança nos professores e no ambiente escolar. Para o autor, a prestação de contas e a responsabilização não deveriam ser baseados apenas em avaliações externas, mas em procedimentos diversificados de como cada escola produz seu próprio formulário de autoavaliação, com vistas a revisar sua própria atuação.

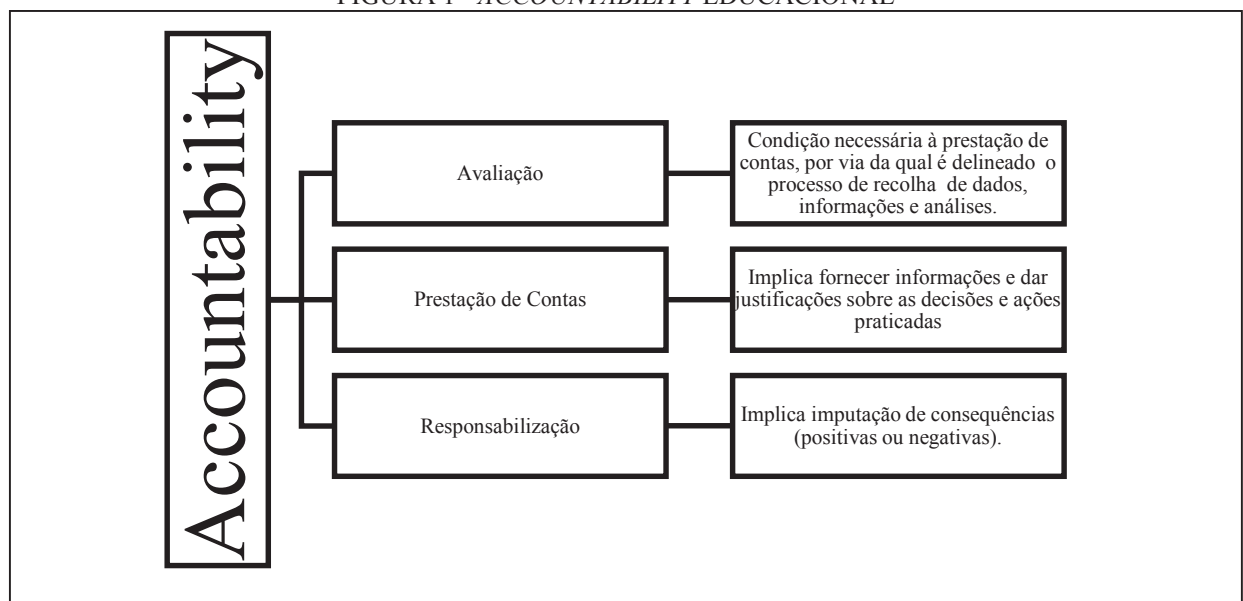
As escolas e os professores deveriam articular seus próprios valores e metas, assim os resultados seriam mais realísticos e não apenas para satisfazer os interesses pragmáticos do governo. “*La rendición inteligente de cuentas implica establecer objetivos realistas que se basen en pruebas de lo que es posible y múltiples medios de evaluación que ofrezcan un enfoque más válido de la medida del progreso*” (STOBART, 2010, p, 160).

Afonso (2012) também aponta a necessidade de repensar a *accountability*, de uma forma diferente da disseminada pelo pensamento dominante, ou seja, uma "concepção de *accountability* mais ampla, fundamentada e complexa do ponto de vista teórico-metodológico, político e axiológico" (AFONSO, 2010a p. 157). Nesse viés, o autor propõe a ideia de uma *accountability* democraticamente avançada, ou seja:

[...] incluindo a *avaliação*, a *prestação de contas* e a *responsabilização*, pressupondo relações e conexões abertas, problematizáveis e susceptíveis de se aperfeiçoarem ou reconstituírem, e que se legitimem ou se sustentem em valores e princípios essenciais: a cidadania crítica, a participação, o *empowerment*, o direito à informação, a transparência e a justiça, entre outros (AFONSO, 2010a p. 157)

Nesta tese, será utilizado a definição empreendida por Afonso (2009a). O Esquema 1 busca retratar essa integração que caracteriza a *accountability* educacional nos moldes defendidos por este sociólogo.

FIGURA 1 - *ACCOUNTABILITY* EDUCACIONAL



FONTE: Elaborado pela autora com base em Afonso (2009a, 2019b, 2010, 2012).

Vislumbrada como a primeira dimensão da *accountability*, a avaliação pauta-se prioritariamente na coleta e divulgação de dados obtidos por meio das avaliações em larga escala, sejam estas em nível nacional ou internacional. D. Nevo menciona que:

[...] as funções da avaliação mais referidas na literatura são as que dizem respeito à melhoria dos processos de aprendizagem; à seleção, certificação e responsabilização (*accountability*); à promoção da motivação dos sujeitos e ao desenvolvimento de uma consciência mais precisa sobre os processos sociais e educacionais e, finalmente, à função que relaciona a avaliação com o exercício da autoridade, sobretudo no contexto

organizacional (NEVO, 1986 *apud* AFONSO, 2009a, p. 18).

Além destas, Afonso (2009a) ainda chama a atenção para as funções simbólicas da avaliação, haja vista que, no interior dos contextos organizacionais, esta passa a ser concebida como um dos pressupostos fundamentais da gestão escolar, à medida que seus resultados incidem nas relações de trabalho, tornando-se, assim, um importante elemento de controle e legitimação política. “As funções simbólicas, de controlo social e de legitimação política, apesar de menos referidas, são funções que têm um maior interesse analítico quando se problematiza a avaliação para além dos limites mais restritos do espaço pedagógico” (2009a, p. 19).

As funções da avaliação sofrem alterações que vão ao encontro do momento histórico vivenciado e acabam por remeter às conjunturas socioeconômicas específicas de uma determinada situacionalidade.

Assim, por exemplo, desde o começo dos anos noventa, sobretudo nos países anglo-saxónicos, as funções mais importantes que estão a ser imputadas aos sistemas de avaliação são essencialmente as que remetem para a seleção dos indivíduos e para a ‘gestão produtivista’. Nestes países, onde se tem procurado criar um mercado educacional, a avaliação tem um papel fundamental porque ela permite uma informação sobre o sistema educativo que é percebida como um instrumento importante para fundamentar as escolhas dos consumidores da educação (AFONSO, 2009a, p. 19).

No que compete à prestação de contas, segundo pilar de um sistema completo⁴ de *accountability*, esta visa, segundo Afonso (2012), a informatividade ou justificação dos resultados, das ações implementadas para a melhoria da qualidade educativa ou dos investimentos delineados. Sendo assim, tem a função de tornar públicas as ações encampadas por um determinado grupo pela informação e justificação.

A ideia de prestação de contas vem ganhando espaço em políticas de *accountability* como estratégia para garantir transparência, participação e o próprio direito dos cidadãos no que concerne a prossecução das políticas públicas, bem como dos serviços confiados à esfera pública de uma forma geral. A prestação de contas é tomada, na maioria das vezes, como a própria *accountability*.

Ao inter-relacionar o quesito prestação de contas com o grau de democratização de uma sociedade, ou com o diálogo crítico, seja este compreendido como um mecanismo de participação ativa da população, no que concerne aos espaços públicos, O’Donnell (1991) menciona

⁴ Um sistema completo de *accountability* compreende um processo dinâmico e integrado entre avaliação, prestação de contas e responsabilização (AFONSO, 2010)

que a prestação de contas está diretamente interligada com o modelo de democracia em vigor, ou seja, é mais forte e consolidado nas democracias representativas e ainda pouco presente nas democracias delegativas.

Akutsu e Pinho (2002) reforçam que, no âmbito educacional, cada vez mais professores desempenham funções educativas em meio a inúmeras pressões internas e externas. Submersos em um modelo de Estado Avaliador, são coibidos a prestarem contas a diferentes instâncias acerca do progresso escolar dos alunos sem, contudo, contar com quaisquer mecanismos recíprocos de auxílio por parte destas instâncias e de seus agentes. Essa perspectiva atribui ao pilar da prestação de contas um caráter negativo e meramente burocrático, sem capacidade de superação da visão majoritária de controle que a caracteriza no contexto educacional contemporâneo.

A responsabilização, concebida por Afonso como o terceiro pilar da *accountability*, mas tomada na literatura nacional e internacional também como tradutora da concepção de *accountability*, é considerada, na maioria das vezes, como uma forma de sanção dos resultados obtidos nas avaliações em larga escala, concomitante à prestação de contas.

Para Afonso (2009a, p. 44), falar do quesito responsabilização é tratar de um assunto delicado em decorrência da multiplicidade de instâncias hierárquicas de caráter interno ou externo que acabam invocando este pilar da *accountability*, haja vista que, assim como na prestação de contas, os professores passam a ser os maiores alvos deste processo, principalmente quando “a avaliação dos sistemas educativos aparece doravante associada à responsabilização pelos resultados escolares dos alunos, sendo estes obtidos, sobretudo, pela utilização de testes padronizados” (AFONSO, 2009a, p. 44).

Em outro escrito, Afonso (2012) chama a atenção para que a responsabilização não seja confundida com culpabilização, haja vista que apresenta conotações diferentes. Para o autor, enquanto a responsabilização remete ao coletivo, a culpabilização remete ao indivíduo, tendo assim “pertinência e atualidade porque pode contrariar a razão do crescente apelo responsabilizador em relação à iniciativa individual, sobretudo quando se abandona o homem à sua sorte e ao seu destino, perante a retração do Estado e a apregoada incapacidade deste para continuar a zelar pelo bem comum” (AFONSO, 2012, p. 481).

Referindo-se à experiência americana, Ravitch (2011, p. 189) menciona a inversão de objetivos presente no processo de responsabilização associada aos escores educacionais. Para a autora, o “objetivo da responsabilização deveria ser apoiar e melhorar as escolas, não uma destruição cega de carreiras, reputações, vidas, comunidades e instituições” (2011, p. 189).

Segundo destaca, o pilar da responsabilização, tal qual concebido nos Estados Unidos, resulta em grande equívoco educacional. “A responsabilização como a conhecemos hoje não está ajudando as nossas escolas. As suas medidas são muito estreitas e imprecisas, e suas consequências são severas demais” (RAVITCH, 2011, p. 186).

Na senda desse debate, tem sido difícil discutir o termo responsabilização desvinculado dessa concepção negativa que lhe é imposta. Não obstante, em uma concepção democraticamente avançada de *accountability*, o termo estaria relacionado com a responsabilidade assumida por todos os envolvidos no ato educativo, objetivando a melhoria da qualidade educacional. Dito de outra forma, a responsabilidade remeteria ao coletivo, ou seja, ao Estado, aos professores, aos demais funcionários da escola, aos pais e aos alunos.

Apesar de a *accountability* estar associada aos pilares da avaliação, prestação de contas e responsabilização, constituindo o que Afonso (2009b, p. 60) denomina de um sistema mais amplo de *accountability*, estudos empreendidos por este mesmo autor ilustram que, no campo da educação, o que tem se destacado, na atualidade, são formas parcelares de *accountability*, ou seja, “aquelas ações ou procedimentos que dizem respeito apenas a algumas dimensões da prestação de contas ou da responsabilização [...] não constituindo, por isso, um modelo ou uma estrutura integrada” (2009b, p. 60).

Na esteira do entendimento desse autor, é possível afirmar que o que se tem vislumbrado na maioria dos países é a predominância do pilar da avaliação por meio de escores educacionais, em decorrência exatamente de uma determinada visão do papel do Estado no atual contexto educacional, o de Avaliador.

No entanto, em uma perspectiva crítica, “nenhum modelo de prestação de contas e responsabilização (*accountability*), bem fundamentado e consistente, pode esgotar-se na mera divulgação ou publicização de resultados baseados em testes, ou em quaisquer outras formas de avaliação [...]” (AFONSO, 2010, p. 161).

Assentado em uma perspectiva crítica, o modelo de *accountability* deve garantir a prestação de contas como um direito do cidadão à informação em relação a consecução das políticas públicas, notadamente, as educacionais, assim como nenhuma responsabilidade pessoal, profissional e/ ou institucional deve ser imputada, principalmente se for relacionada a sistemas de bonificação e pagamento por desempenho. Em se tratando da avaliação, essa deveria estar pautada em processos participativos e abordagens que considerem as diferentes realidades das escolas públicas.

No entanto, o que se tem vislumbrado é justamente a disseminação de experiências vol-

tadas à implementação de dispositivos de *accountability* consubstanciados em uma visão neoliberal e no modelo de Estado Avaliador e regulador.

2.4 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY*

O modelo de Estado Neoliberal, assentado precipuamente nos preceitos da globalização e mundialização da economia, tem afetado diretamente a identidade das pessoas e, consequentemente, das instituições educacionais. Giddens (2001) destaca que os termos globalização e identidade, apesar de serem dois temas distintos, nunca estiveram tão próximos, haja vista que as mudanças em curso têm buscado a compressão das identidades em razão da racionalidade econômica.

No âmbito escolar, os efeitos da globalização não demoraram a surgir. As políticas educacionais nunca foram tão globais como nesse século. Dale (2004) tem denominado essas influências de tendências globais em âmbito local de Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE).

Para a AGEE, a globalização deve ser um mecanismo de manutenção do sistema capitalista em voga. Dale define esse termo como:

[...] um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores. A adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão econômica e da percepção do interesse nacional próprio (DALE, 2004, p. 436).

A globalização, nessa lógica proposta por Dale (2014), é diferente de qualquer outra tendência que possa já ter acontecido, pois no contexto atual existe uma economia global que abarca todos os Estados-nação. “Tal resultou do colapso formal da única alternativa ao capitalismo e da aceleração dos processos no sentido da mercadorização de todas as coisas que se fizeram acompanhar desse colapso. Um segundo factor central é que foi o sistema que triunfou e não uma nova nação hegemónica” (DALE, 2014, p. 437).

Trata-se de “forças econômicas operando supra e transnacionalmente para romper, ou ultrapassar, as fronteiras nacionais, ao mesmo tempo que reconstroem as relações entre as nações” (DALE, 2004, p. 423). Uma economia global escapa das fronteiras de controle até das nações mais ricas e poderosas e, dessa forma, a criação de novos modelos de governança é necessário.

Para Ângelo Ricardo Souza, o que as organizações internacionais pontuam, imprescindivelmente, na definição de um AGEE, pode estar voltado para:

a) estandardização da educação, o que significa trabalhar com a ideia de que a fixação de normas de desempenho que irão necessariamente melhorar os resultados educacionais, ou seja, implica reduzir a compreensão de educação à noção de altos resultados em testes estandardizados; b) decorrente do ponto anterior, foco nos objetivos centrais, especialmente numeracia e letramento; c) busca por formas de baixo risco para alcançar as metas de aprendizagem, o que representa a definição de um padrão mínimo de financiamento, mas de retorno garantido; d) uso de modelos de gestão empresarial como referências para a melhoria da educação, mas que, segundo Dale (2014), pode limitar o papel das tentativas nacionais no aprimoramento dos sistemas de ensino, porque via de regra paralisa professores e escolas ao adotarem modelos pouco conhecidos; e) adoção de políticas de *accountability* vinculadas à avaliação de desempenho, o que está conectado com a nova responsabilização docente e institucional (SOUZA, 2016, p. 469).

É salutar mencionar a forte tendência em tornar a educação *accountable*, além de concebê-la sob uma ótica economicista e gerencialista. A AGEE busca, de forma geral, disseminar tendências globais para com a educação, de forma a perpetuar as ideologias do modelo econômico em voga.

Ball (2014), por sua vez, denomina essas tendências globais presentes na educação de redes políticas globais, a partir das quais as políticas se movem, envolvendo diversos participantes e com os mais variados interesses, “os quais são unidos por subscrição de um conjunto discursivo, que circula dentro dessa rede de relações e é legitimado por ela” (BALL, 2014, p. 36).

As empresas estão diretamente envolvidas com essas redes de políticas e extrapolam os limites entre os Estados-nação. Buscam, sobretudo, o alinhamento da educação aos interesses do mercado e soluções padronizadas com vistas à melhoria de indicadores educacionais.

Nesse lume, dada a instituição de AGEE, ou em decorrência da migração de políticas, países diferentes e que ocupam lugares distintos no sistema mundial, estão percorrendo caminhos semelhantes em se tratando da implementação de políticas de avaliação.

A temática da *accountability* ganha preeminência em âmbito educacional, especialmente, nos países anglo-saxônicos. A ideia de usar a avaliação como mecanismo de coerção e como forma de induzir melhora nos indicadores não é nova, pois alguns países já contam uma longa experiência no que tange a sua implementação.

As primeiras políticas de *accountability* na educação, segundo Rapple (1994), datam do século XIX e foram implementadas na Inglaterra durante os anos de 1862 e 1867. A experiência

consistia na aplicação de testes anuais, informações sobre a frequência dos alunos e informações sobre as condições dos prédios escolares.

O programa passou por inúmeras críticas e foi sendo reformulado ao longo dos seus 35 anos, sendo que, ainda assim, os resultados não foram considerados positivos, as principais críticas recaíam sobre os testes e os escores obtidos como elementos mecânicos que induziam igualmente à pedagogias mecanicistas com retaliação do currículo. (FURTADO, 2015, p. 44).

Essas políticas se intensificaram no século XX, com a reforma da educação empreendida por Margaret Thatcher e seu Partido Conservador. Para Brooke (2006, p.368), a reforma da educação inglesa envolveu “a criação de um currículo comum nacional e um sistema de avaliação de desempenho dos alunos ao final de cada etapa curricular” e “foi possível, pela primeira vez, fazer comparações entre as escolas em termos da aprendizagem demonstrada por todos seus alunos” (BROOKE, 2006, p. 368).

2.4.1 Estados Unidos

Tendo em vista a corrida pelo desenvolvimento tecnológico, no ano de 1957, o lançamento do Sputnik ao espaço causou um grande impacto aos Estados Unidos, haja vista a ameaça industrial, assim como a supremacia econômica e tecnológica. Com vistas a entender o que estava acontecendo com a produção intelectual do país, o governo norte-americano solicitou a elaboração de um relatório intitulado “*Equality of Educational Opportunity*”, mais conhecido como Relatório Coleman.

Oliveira (2012, p. 29) salienta que este “representou um marco para o desenvolvimento de avaliações em larga escala na educação”, em função de ter aberto espaço para o investimento em novos projetos, principalmente de revisão curricular com foco nas áreas científicas. Nessa prerrogativa, no ano de 1969, o congresso americano criou a Avaliação Nacional do Progresso em Educação (Naep), com o intuito de acompanhar a evolução da qualidade da educação (SCHWARTZMAN, 2005).

Apesar de o berço das políticas de *accountability* ser na Inglaterra, foi nos Estados Unidos que estas ganharam repercussão, impreterivelmente no ano de 1983, com a divulgação do relatório *A National Risk* (ANAR). Este retratou os baixos indicadores educacionais dos alunos americanos e alcançou uma grande visibilidade social e política.

Ravitch (2011, p.41) salienta que:

Uma Nação em Risco foi escrito em bom inglês, com apenas floreios suficientes para capturar a atenção da imprensa. Os seus argumentos e recomendações faziam sentido ao público leigo. As pessoas que não eram educadas podiam compreender sua mensagem, que abordava refletidamente as questões fundamentais da educação. Os jornais da nação publicaram notícias sobre ‘a crise da educação’. O relatório obteve o que almejava, a atenção do público.

Segundo Afonso (2009a), o relatório *Uma Nação em Risco* tornou-se a razão da primeira leva de reformas dos anos oitenta, além de dar um impulso na discussão pública sobre a educação. Os baixos indicadores educacionais retratavam um indicador de vulnerabilidade, principalmente face à corrida pelo processo de industrialização.

Zeichner (1991, p. 373) salienta que uma das ações imediatas esteve voltada para a retomada de “um conceito elitista de meritocracia a ser concretizado através de normas acadêmicas mais rigorosas, de mais testes standardizados e da transmissão de uma ‘herança cultural comum’ concebida de forma muito restrita”.

A primeira vaga de reformas na educação americana coincidiu com o governo de Ronald Reagan, que “começou de forma pouco auspiciosa no domínio da educação, defendendo o mínimo de participação do governo federal nas despesas do sector e remetendo para os Estados os encargos correspondentes” (AFONSO, 2009, p. 66). No entanto, à medida que aumentava a preocupação com a falta de qualidade educacional associada à queda no crescimento econômico, as pressões fizeram uma alteração na programação política inicial da nova direita.

Nesse cariz, e pensando na necessidade em solucionar a crise da produtividade e da competitividade, Reagan conduz a uma estratégia de conciliação entre o Estado e os líderes empresariais, com vistas a mobilizar os meios de comunicação e a opinião pública em função de que, além de necessária, a administração central estava engajada na melhoria da qualidade educacional.

Afonso (2009a) salienta que, em pouco tempo, Reagan percebeu a necessidade de uma reforma educativa que proporá uma alteração radical nos valores e nos objetivos da educação. Trata-se de um contraste com os princípios defendidos na década de setenta:

[...] da regulação para a desregulação; da escola pública para as escolhas educacionais e para a competição entre escolas; das preocupações sociais para as preocupações com a economia e com a produtividade; da igualdade de oportunidades para a excelência; das necessidades educativas para as capacidades individuais e para a seletividade (AFONSO, 2009a, p. 67).

Quando o governador do Texas, George W. Bush, foi eleito presidente do país, nos anos 2000, trouxe consigo suas ideologias de testagem e responsabilização, que já eram conhecidas em âmbito nacional, dadas as alterações que passaram a ser vislumbradas durante a sua estada

no Texas.

As reformas empreendidas no âmbito da educação foram centralizadas na instauração de políticas de responsabilização e escolha escolar, preceitos que imbuíram o seu programa de governo intitulado de *Nenhuma Criança Deixada Para Trás*, consolidada como lei no ano de 2002. Este, na visão de Ravitch (2011, p. 31) alterou substancialmente a “natureza das escolas públicas pelo país, tornando os escores de testes padronizados a principal forma de medir a qualidade escolar. A ascensão ou queda dos escores em leitura ou matemática se tornou a variável crítica para julgar os estudantes, professores, diretores e escolas”.

A então legislação *Nenhuma Criança Deixada Para Trás*, conclamada no ano de 2001, foi concebida como algo relativamente complexo, pois continha em suas alíneas inúmeros desdobramentos que acabavam por torná-la um programa oneroso às políticas de responsabilização. De forma geral, e pautada nos estudos empreendidos por Ravitch (2011), o plano continha medidas que se voltavam para a adoção pelos Estados de testes educacionais, que, por sua vez, poderiam ser específicos, mas que tomassem em conta três níveis de performance (básico, proficiente e avançado). Todos os alunos deveriam ser submetidos a testes educacionais da terceira a oitava série, anualmente, e uma vez ao longo do ensino médio.

Ravitch (2011) tece relevantes considerações acerca da implementação de políticas de avaliação nos Estados Unidos e sua crescente associação a vias de regulação por parte do Estado Avaliador.

De alguma maneira o nosso país saiu da rota em seus esforços para melhorar a educação pública. O que foi um movimento pelas referências agora estava sendo substituído pelo movimento da responsabilização. O que fora um esforço para melhorar a qualidade da educação se transformou em uma estratégia de contabilidade: *measure, depois puna ou recompense*. Nenhuma experiência com educação era necessária para administrar um programa assim. Qualquer amante de dados poderia fazê-lo. A estratégia produziu medo e obediência entre os educadores; ela muitas vezes gerava escores de testes mais elevados. Mas não tinha nada que ver com a educação (RAVITCH, 2011, p. 32).

O *Nenhuma Criança Deixada Para Trás* trouxe à tona uma nova definição de reforma educacional, pautada em responsabilização, testes, escolha escolar, privatização, desregulamentação, competição entre as escolas e tomada de decisões centrada nos dados estatísticos.

De forma geral, é possível afirmar que “o movimento de *accountability* teve uma forte manifestação nos EUA já no início dos anos de 1970, podendo sua história ser contada a partir mesmo de outras manifestações anteriores” (AFONSO, 2012, p. 473). No entanto, pode-se dizer que a transposição do conceito do campo empresarial para a educação ocorre de maneira mais significativa no governo de George W. Bush, dado o crescente “intervencionismo federal num

sistema largamente descentralizado e a extensão do regime de sanções contra as escolas públicas” (NORMAND, 2008, p. 53 *apud* AFONSO, 2013, p. 473).

Em 2015, o NCLB, “foi substituído pelo *Every Student Succeeds Act* (ESSA), mantendo as mesmas rotinas avaliativas e sanções” (CAPOCCHI, 2017, p. 36). No entanto, nos últimos anos tem-se visualizado no país o surgimento de um movimento contrário a implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*), dados os seus efeitos indesejados e controversos.

2.4.2 Chile

Na América Latina, o Chile é o país pioneiro na implementação de políticas de *accountability*. Em consonância com os estudos empreendidos por Schwartzman, o Chile seria um verdadeiro “laboratório de reformas educacionais”, uma vez que:

[...] ao longo destes 20 anos, se experimentou e avaliou quase todo o repertório de políticas e ações que têm sido recomendadas para melhoria da educação, incluindo a descentralização, a autonomia escolar, os sistemas nacionais de avaliação, os incentivos ao desempenho, o atendimento preferencial às escolas em situação crítica, a implantação do turno completo, o aumento dos gastos públicos, o estímulo à iniciativa privada, as reformas curriculares, a formação e a avaliação de professores (SCWARTZMAN, 2007, p. 22).

Em termos da criação de instrumentos de avaliação na educação, destaca-se a implantação *Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación* (SIMCE), em 1988, cujo objetivo inicial era identificar as escolas com piores resultados, tornando-as elegíveis para programas de complementaridade de recursos

O Sistema Nacional de Avaliação do Desempenho dos Estabelecimentos Educacionais Subvencionados (SNED) se aplica no país desde 1996. Segundo Mizala e Romaguera (2003), este é um prêmio de desempenho pago aos docentes e se configura como um guia para informar a comunidade escolar sobre a qualidade das escolas. Estabelece que os estabelecimentos cujo desempenho for qualificado como excelente recebam, como incentivo, uma subvenção de excelência.

A lei estipula que 90% do montante recebido deve ser destinado diretamente aos professores, de acordo com sua carga horária. No tocante à distribuição dos 10% restantes, esta é definida por cada centro educacional. A subvenção por desempenho de excelência corresponde a um montante em pesos que se entrega durante dois anos.

Segundo a legislação que instituiu o SNED, no seu cálculo deve ser considerado um conjunto de fatores, tais quais:

- a) Efectividad, consiste en el resultado educativo obtenido por el establecimiento en relación con la población atendida. b) Superación, corresponde a los diferenciales de logro educativo obtenidos en el tiempo por el establecimiento educacional. c) Iniciativa, obedece a la capacidad del establecimiento para incorporar innovaciones educativas y comprometer el apoyo de agentes externos en su quehacer pedagógico. d) Mejoramiento de las condiciones de trabajo y adecuado funcionamiento del establecimiento. e) Igualdad de oportunidades, que corresponde a la accesibilidad y permanencia de la población escolar en el establecimiento educacional y la integración de grupos con dificultades de aprendizaje. f) Integración y participación de profesores y profesoras, padres y apoderados en el desarrollo del proyecto educativo del establecimiento (CHILE, 2016).

O Quadro 1 demonstra os fatores da avaliação e as porcentagens do SNED.

QUADRO 1 - FATORES DE PONDERAÇÃO DAS AVALIAÇÕES DO SNED.

Fator de Ponderação	Porcentagem
Efectividad	37%
Superación	28%
Iniciativa	6%
Mejoramiento de las condiciones laborales	2%
Igualdad de oportunidades	22%
Integración de padres y apoderados	5%

FONTE: Chile (2016).

A comparação do desempenho entre as instituições é realizada tomando em conta grupos homogêneos, seja pelas condições socioeconômicas da população escolar atendida, seja pelas características próprias dos estabelecimentos de ensino e sua localização geográfica, rural ou urbana.

Segundo informações coletadas no sítio da SNED, no ano de 2016, 2.854 estabelecimentos de ensino receberam a subvenção de excelência. É importante destacar que o sistema educacional chileno conta com três tipos de estabelecimentos: os municipais, que são financiados pelo Estado e administrados pelos municípios; os particulares subvencionados, financiados pelo Estado com a subvenção por aluno e administrados pelo setor privado, e os particulares, que operam apenas com base nas contribuições dos pais.

O Chile possui um sistema de voucher educacional, ou seja, de escola subvencionada pelo Estado, desde os anos de 1970. Brooke menciona que o sistema implantado no Chile:

[...] é uma variante muito particular da *accountability*, que funciona, em princípio, mediante a liberdade concedida aos pais para escolherem a escola dos filhos, presu-

mivelmente com base nas informações sobre o nível de desempenho médio das escolas medidas pelo Sistema de Medición de Calidad de la Educación – SIMCE (BROOKE, 2013, p. 343).

O sistema educacional chileno retrata um modelo de segregação social associada, principalmente, ao surgimento e expansão das escolas subvencionadas. Nessa via, entra em cena o sistema de financiamento da educação por meio de *vouchers*, fazendo com que as escolas se comportem e adotem ideologias condizentes com as do sistema e/ou de escolas privadas.

2.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O segundo capítulo desta tese teve como objetivo compreender o contexto histórico de implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização em nível internacional, assim como a etimologia e as diferentes significações atribuídas ao conceito de *accountability*. Foram revisitados autores como Afonso (2009a, 2009b, 2010 e 2013), Bovens (2006), Brooke (2006), Campos (1990), O'Donnell (1991) Pinho e Sacramento (2009), Schelder (1999), dentre outros.

Nesse cariz, faz-se relevante salientar que, apesar de a implementação de políticas de *accountability* (avaliação, prestação de contas e responsabilização) datar, em suas primeiras experiências, do século XIX, na Inglaterra, estas ganharam proeminência nos anos de 1990 com a ascensão do modelo de Estado neoliberal e com o advento da reforma gerencial, o gerencialismo, com vistas à tratativa de diminuir o tamanho do Estado e aumentar a eficiência do serviço público.

Em decorrência da glocalização, da transnacionalização financeira e, consequentemente, da instauração de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação, inúmeros países vêm empreendendo esforços significativos voltados à criação e implementação de políticas de *accountability*. Nessa perspectiva, o Estado passa a fazer uso da avaliação como um instrumento de regulação, precipuamente no que tange aos resultados educacionais.

A crescente investida na implementação de políticas de *accountability* atreladas ao contexto educacional tem crescido tanto que autores como Neave e Afonso tem mencionado a prerrogativa de que o Estado, sob a égide do neoliberalismo, tem se tornado um Estado Avaliador.

A partir de então, muitos autores têm se ocupado a estudar a implementação de dispositivos de *accountability* e em conceituar o termo. Para este estudo, o termo não foi traduzido, pois nenhuma palavra na língua portuguesa daria conta de explicar a amplitude dessa temática.

Por essa via, faz-se uso da conceituação proposta por Afonso (2009), que compreende o termo como a associação entre avaliação, prestação de contas e responsabilização.

Faz-se relevante mencionar que não há consenso entre os autores que propõem a sua definição e que, apesar de tratar-se de uma exigência das sociedades democráticas e fruto do fortalecimento da sociedade civil, da maneira como vem sendo concebida, exacerba os princípios da meritocracia e da culpabilização, principalmente em relação aos profissionais da educação.

No próximo capítulo, buscar-se-á compreender o contexto histórico de implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) em âmbito brasileiro, especificamente, no que diz respeito à educação básica.

3 IMPLEMENTAÇÃO DE DISPOSITIVOS DE ACCOUNTABILITY: UMA ANÁLISE DO CONTEXTO NACIONAL

O terceiro capítulo busca compreender o contexto histórico de implementação de políticas de avaliação educacional, prestação de contas e responsabilização na educação básica brasileira a partir de uma revisão da literatura. São utilizados como referência autores como: Adrião e Garcia (2008); Bresser-Pereira (1997); Falleiros, Pronko e Oliveira (2010); Pó e Abrucio (2006), dentre outros.

3.1 AS REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: PORTA DE ENTRADA PARA AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO

No transcorrer dos anos, o modelo de administração foi evoluindo a partir dos momentos históricos vivenciados, ou seja, passamos de um modelo centrado no patrimonialismo, em que o Estado funcionava como uma extensão do soberano, sendo aos servidores e auxiliares concedidos título de nobreza, para uma administração pautada em princípios racionais-burocráticos, baseada nos princípios liberais da segunda metade do século XIX.

Ao longo do século XX, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, verifica-se um processo de robustecimento da sociedade civil, assim como da construção de um projeto de hegemonia centrado nos preceitos do capital. Segundo Pereira (1997), o problema da capacidade gerencial do Estado e, portanto, das reformas administrativas, passou a ser geral, haja vista que quase todos os governos e em diferentes contextos falam da modernização e de tornar a administração pública mais eficiente.

A história do Brasil, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, foi marcada pela reestruturação do modelo de trabalho sob a égide estadunidense, pela queda do regime autoritário e, conseqüentemente, pelo início em uma nova era de modernização e intervenção do Estado, especialmente no âmbito econômico.

Falleiros, Pronko e Oliveira (2010, p. 56), salientam que “a história do Brasil desenvolvimentista foi, nesse sentido, a história da indução, pelo Estado, do processo de modernização capitalista e do desenvolvimento de estratégias com vistas a sua legitimação social”. A ampliação, de forma segmentada, dos direitos de cidadania, e a inviabilização de organizações da classe trabalhadora também marcaram o país nessa época.

A inviabilidade na organização autônoma dos trabalhadores está ligada, indubitavelmente, à possibilidade de se tornarem um campo fértil para o surgimento de movimentos de cunho socialista.

Cabe destacar que essa época foi marcada pela atuação da burguesia na aparelhagem estatal e pela construção, na sociedade civil, de organismos que buscavam o consentimento de distintos projetos societários (NEVES, 2005), ou seja, a integração entre diferentes setores e o Estado, evitando que fossem perturbados no seu processo de desenvolvimento.

O período desenvolvimentista foi também a história das várias tentativas da classe trabalhadora de se tornar protagonista, tentativas em boa parte inviabilizadas pelas estratégias burguesas de repressão ostensiva, de cooptação individual e de grupos, e, mesmo, pelo atendimento molecular de suas demandas, por intermédio de processos de revolução passiva (FALLEIROS; PRONKO; OLIVEIRA, 2010, p. 59).

Não obstante, e contraditoriamente ao movimento de repressão da classe trabalhadora, nessa época surgem pré-condições, atreladas principalmente a expansão de matrículas na educação, para que os aparelhos privados de hegemonia na década de 1960 passassem a perturbar a ordem capitalista em voga no Brasil (MARTINS, 2005).

Na visão de Bresser-Pereira (1997, p. 7), cuja análise conflui para a implementação de políticas de corte neoliberal no Brasil, “entre os anos 30 e os anos de 60 do século XX, o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e social. Nesse período, e, particularmente depois da segunda guerra mundial, assistimos a um período de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida”.

As primeiras grandes transformações vislumbradas no Brasil, no tocante à melhoria da administração pública estatal e à implantação de mecanismos democráticos de controle educacional, são vislumbradas ainda na década de 1930, com o governo de Getúlio Vargas, fruto de um modelo híbrido de administração que visava à modernização associada à burocratização estatal.

Essa situação se manteve até a década de 1960, quando o Estado brasileiro passou pelo regime militar, o que, segundo Pó e Abrucio (2006, p. 681), “em termos de administração pública, há um maior insulamento da burocracia em relação a qualquer tipo de *accountability*, ao mesmo tempo em que ocorreu uma grande expansão da intervenção estatal”, abrindo espaço para um modelo de Estado centralizador e interventor, representando, portanto, uma nova forma de administração.

A crise do Estado brasileiro teve início nos anos de 1970. No entanto, só se tornou evidente a partir da segunda metade da década de 1980.

Suas manifestações mais evidentes são a própria crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado. Adicionalmente,

o aparelho do Estado concentra e centraliza funções, e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos (MARE, 1995, p.11).

A justificativa é a de que, neste modelo de administração, o Estado estaria voltado muito para si mesmo, perdendo a sua missão de servir à sociedade. Nesse viés, emerge na segunda metade do século XX a administração pública gerencial, tendo em vista a extensão das funções sociais do Estado, a globalização e mundialização da economia.

Com o fim do regime militar na década de 1980 e a aprovação da Constituição Federal em 1988, foram retomadas as discussões acerca da “democratização do Estado e de seu aparelho burocrático”, tendo sido “[...] criados vários mecanismos para a sociedade monitorar e cobrar o poder público” (PÓ; ABRUCIO, 2006, p. 682).

Em continuidade com a visão neoliberal, Bresser-Pereira (1997, p. 17) advoga que as transformações no aparelho estatal brasileiro, na década de 1980, não passaram de ajustes estruturais de sistema. Para o autor, foi apenas na década de 1990, em decorrência do caráter interventor das agências internacionais, que a “reforma do Estado torna-se lema”. É por essa via que este debita as primeiras reformas no período democrático como sendo formuladas no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), uma das primeiras respostas, em se tratando da crise no âmbito brasileiro, foi ignorá-la e, em um segundo momento, aderir ao neoliberalismo, principalmente à ideia de tornar o Estado mínimo. Apenas na década de 1990 surge, na prerrogativa desse documento, uma ideia plausível e uma resposta consistente para sanar os efeitos da crise, ou seja, a reforma ou reconstrução do Estado.

É importante ressaltar que a redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil esta questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional: tornou-se, consequentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado pela cidadania, que vê frustrada suas demandas e expectativas (BRASIL, 1995, p. 11).

O PDRE teve como objetivo nortear a reforma do aparelho do Estado no Brasil. Cabe salientar a distinção entre a reforma do Estado e a reforma do aparelho do Estado, sendo o primeiro termo “um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania” (BRASIL, 1995, p. 12).

O Plano Diretor busca criar condições para modernizar a administração pública, ou seja, fortalecer o Estado para que seja eficaz na sua função reguladora. Nessa via, a reforma buscou “o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura” (BRASIL, 1995, p.13).

3.2 IMPLEMENTAÇÃO DE DISPOSITIVOS DE AVALIAÇÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA

Estudos empreendidos por Oliveira (2012), Horta Neto (2006) e Sousa (1986) ilustram que, em se tratando das tratativas de implementação de mecanismos de avaliação e acompanhamento educacional, nos anos de 1871 o Brasil já empreendia esforços com vistas a criar uma Diretoria Geral de Estatísticas. No tocante às políticas de avaliação em larga escala, a primeira experiência brasileira datou do ano de 1976 e foi realizada sob a iniciativa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Não obstante, as experiências com políticas de avaliação se intensificaram a partir da década de 1990, segundo Adrião e Garcia (2008, p. 786), a reforma educacional empreendida, especialmente a partir dos anos de 1990, redesenha a oferta da educação básica, especialmente no que compete ao processo de transferência “de responsabilidade e gestão da educação para as pontas das esferas governamentais”.

Conjuntamente com esse contexto de reestruturações e de redefinição do papel do Estado, a temática da avaliação dos serviços públicos ganhou proeminência na área educacional, assim como fortaleceu as “funções de regulação e controle estatal” (OLIVEIRA, 2012, p. 45). Nessa via, a implementação de políticas de avaliação externa conduziu a alterações significativas no modelo de Estado, dada a necessidade de implantação de um sistema e de mecanismos que, de fato, garantissem a responsabilização e a prestação de contas dos serviços educacionais ofertados.

Acerca da face avaliativa criada pelo Estado brasileiro na década de 1990, Pinho e Sacramento (2009, p. 1345) informam que “o cenário político brasileiro mudou substancialmente nas últimas décadas: uma nova Constituição Federal foi elaborada, a democracia se consolidou e reformas no aparelho do Estado foram empreendidas com a proposta de tornar a administração pública mais eficiente e, inclusive, mais controlável”.

Nesse cariz, as políticas de avaliação, nomeadamente as da educação básica, foram ganhando respaldo, haja vista que a publicação da Constituição Federal, no ano de 1988, seguida da instituição do Saeb, no ano de 1990, e da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, abriram espaço para o fortalecimento da cultura avaliativa.

As discussões em torno da implantação de um sistema de avaliação educacional, que desaguou na criação da Prova Brasil, tiveram início nos anos de 1985 e 1986, e logo conquistaram espaço em meio aos assuntos de interesse do MEC, haja vista a necessidade de implantar um sistema de avaliação de maior amplitude no país.

Destarte, com a chegada ao poder de um governo de direita, no ano de 1995 (Governo FHC), os objetivos dos demais ciclos (1995 e 1997) alteraram-se substancialmente, passando a se caracterizem “pela ênfase em produção de resultados que possam contribuir para a monitoração da situação educacional brasileira e para subsidiar os formuladores de políticas públicas” (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 12). No primeiro mandato de FHC, ocorreu a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) que, no artigo 9º, inciso VI, assegura processo nacional de avaliação do rendimento escolar desde o ensino fundamental até o superior. A LDB 9.394/96 faz menção, ainda, à participação para implementação de uma gestão democrática e a prestação de contas no quesito financiamento da educação. Cury (1998, p. 76) ressalta que a “avaliação é o eixo nodal da LDB, [pois entregou] nas mãos da União um poder tão grande que jamais governo algum o deteve”.

O artigo 9º da LDB, em seu parágrafo VI, menciona que a União incumbir-se-á de: “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 1996). Permite evidenciar a ênfase no aprimoramento do modelo de avaliação que vinha sendo desenvolvido pelo Saeb até então. Também é possível notar “o papel da avaliação como mecanismo de controle, uma vez que ao MEC deve ser dado livre acesso às informações sobre as instituições de ensino, para que ele defina as prioridades em busca da melhoria educacional” (OLIVEIRA, 2012, p. 51).

No entanto, a introdução de mecanismos de avaliação na educação brasileira não cessa por aí. No ano de 2005, sob o discurso de o Saeb não dar conta de elucidar a realidade escolar do país, significativas alterações são efetuadas no sistema de avaliação da educação básica, sendo criados dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) (BRASIL, 2005).

Em consonância com Bonamino e Sousa (2012, p. 378), a criação da Prova Brasil marca a introdução de mecanismos de responsabilização e controle social pautados na “substituição

de um modelo em que impera o controle burocrático baseado na observância a normas e procedimentos, sem a participação dos cidadãos, por outro no qual se estabelece o controle *a posteriori* dos resultados da ação governamental, com a participação da sociedade”. No entanto, esses mecanismos são ainda simbólicos, sem imputações de sanções materiais, ainda que sejam uma forma de a escola comprometer-se com a melhoria efetiva dos seus escores educacionais.

Ainda, buscou-se aumentar o “conteúdo informacional da avaliação diagnóstica e permitir que todos os sistemas educacionais públicos brasileiros se ‘enxergassem’ na avaliação. Além disto, um novo passo tornou-se possível: agregar à perspectiva de avaliação para o diagnóstico a noção de *accountability*”, haja vista que “os resultados da Prova Brasil passaram a ser amplamente divulgados” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 10). Assim, com a Prova Brasil “o Brasil passa a ter, a partir de 2005, um sistema nacional de *accountability* da educação básica” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 10).

O Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, assinado quando foi lançado o PDE, apresenta as primeiras orientações no que compete à implementação de uma política de responsabilização, haja vista que:

Todos os Municípios, o Distrito Federal e os Estados que pleitearem recursos de transferências voluntárias deverão aderir ao Plano de Metas – Compromisso “Todos Pela Educação”, assinando o Termo de Adesão, num claro comprometimento de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, e observância das diretrizes relacionadas no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007).

O Decreto que institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação estabelece 28 diretrizes, com vistas à melhoria da qualidade da educação básica pelos estados, municípios e Distrito Federal, com a colaboração da União, por meio de adesão voluntária. Segundo o Art. 5º deste Decreto a “adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB” (BRASIL, 2007), e observando as 28 diretrizes do documento.

Com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no ano de 2007, a Prova Brasil é alçada ao *status* de avaliação majoritária na aferição e no monitoramento do desempenho escolar de estudantes de educação básica no país.

As metas do Ideb foram traçadas para o ano de 2021, com divulgação em 2022. O indicador conta, ainda, com metas intermediárias para cada biênio, que variam em consonância com as redes e escolas, constituindo-se como índices progressivos, de modo que a extensiva maioria

das escolas empreenda esforços e logre a pontuação seis no ano de 2021, meta estabelecida em concordância com indicadores externos de avaliação da aprendizagem.

Em contrapartida ao estabelecimento de metas para o Ideb, o Plano Compromisso Todos pela Educação prevê a possibilidade de intervenções com base nos resultados alavancados nos escores educacionais. Fernandes e Gremaud esclarecem esta proposição:

O MEC estabeleceu acordos com as redes de ensino para que elas acolhessem as metas e se comprometessem com elas. As escolas que atingirem as metas são beneficiadas com aumento de seus recursos no programa de dinheiro direto da escola (PDDE) do MEC, mas a principal atenção do governo foi às redes com piores IDEBs. O MEC estabelece convênios com estados e municípios, por meio da elaboração local de um Plano de Ações Articuladas (PAR). Pelo PAR, os gestores municipais e estaduais se comprometem a promover um conjunto de ações, responsabilizando-se pelo alcance das metas estabelecidas. Em contrapartida, passam a contar com transferências voluntárias e assessoria técnica da União (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 17).

A instauração de políticas de avaliação em larga escala e a criação do Ideb, conformam, portanto, a entrada brasileira no modelo de Estado Avaliador. Nessa condição, o papel do Estado na educação passa a ser o de regulação e o de controle associado, contraditoriamente, ao discurso da descentralização, democratização da gestão pública e autonomia das escolas e sistemas educativos brasileiros.

Destarte, a responsabilização é definida como um dos imperativos para a consecução dos propósitos do PDE, assim como a prerrogativa da mobilização social.

Se a educação é definida, constitucionalmente como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. (BRASIL, 2007, p. 11).

Cabe mencionar que a contrapartida da União estaria voltada para a oferta de apoio técnico e financeiro, priorizando os piores desempenhos aferidos no Ideb. A implementação das diretrizes e o alcance das metas foram operacionalizados por meio do Programa de Ações Articuladas.

Fernando Haddad expõe a necessidade de ações articuladas entre municípios, estados e Governo Federal, e coloca em uma nota de rodapé que “o ideal seria que os sistemas estaduais e municipais de educação vencessem as dificuldades e desenvolvessem sistemas próprios de avaliação complementares ao sistema nacional” (HADDAD *apud* BRASIL, 2008, p. 42).

No Brasil, as experiências estaduais e municipais estão muito voltadas para repetir o padrão de avaliações nacionais. Segundo Andrade (2008), muitos estados brasileiros estão há

alguns anos na tratativa de instituir padrões educacionais, publicização de resultados e sistemas de bonificação atrelados aos resultados, ou seja, pressupostos de uma política de *accountability* na educação básica.

De acordo com Lopes (2008), Game (2011), Alavarse, Bravo e Machado (2012), as iniciativas pioneiras de criação de sistemas próprios de avaliação partiram dos governos estaduais do Ceará e de Minas Gerais ainda no ano de 1992. De lá para cá, o número de Estados a criar sistemas próprios de avaliação educacional ampliou-se, gradativamente. De iniciativas tímidas e, por vezes, organizadas sem parâmetros claramente definidos, a aplicação desses exames pelos Estados federativos alcançou maior expressividade a partir de 2007 (SCHNEIDER, 2017, p. 170).

O quadro abaixo busca demonstrar os Estados brasileiros que já possuem um sistema próprio de avaliação implementado, assim como um Indicador de Desenvolvimento Educacional. Cabe mencionar que, nos Estados onde os processos de avaliação externa foram estancados e retomados ou recriados em momento posterior, foi considerado como referência apenas o ano de retomada do sistema.

QUADRO 2 - SISTEMAS DE AVALIAÇÃO E INDICADORES EDUCACIONAIS DOS ESTADOS

Estado	Sistema de Avaliação	Ano de Criação	Índice de Desenvolvimento Educacional	Ano de Criação
Acre	Seape – Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar	2013	Idea – Índice de Desenvolvimento da Educação do Acre	2015
Alagoas	Saveal – Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas	2001	Ideal – Índice de Desenvolvimento da Educação de Alagoas	2015
Amazonas	Sadeam – Sistema de Avaliação do Desempenho Educacional do Amazonas	2008	Ideam – Índice de Desenvolvimento da Educação de Amazonas	2008
Bahia	Sabe – Sistema de Avaliação Baiano de Educação	2011	Não possui	
Ceará	Spaace – Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará	1992	Ide-Alfa – Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização	2009
			IDE-5 – Índice de Desempenho Escolar – 5º ano	2009
			IDE-9 – Índice de Desempenho Escolar – 9º ano	2009

Espírito Santo	Paebes – Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo	2009	DE – Indicador de Desenvolvimento das Escolas Estaduais do Espírito Santo IMU – Índice de Merecimento da Unidade	2011
Goiás	Saego – Sistema de Avaliação do Estado de Goiás	2011	Idego – Índice de Desenvolvimento da Educação de Goiânia	2011
Maranhão	Avalia Maranhão	2014	Iede – Índice Estadual Desenvolvimento Educacional	2014
Mato Grosso	Adepe-MT – Avaliação Diagnóstica do Ensino Público do Estado do Mato Grosso	2016	Não possui	
Mato Grosso do Sul	Saems – Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul	2008	Não possui	
Minas Gerais	Simave - Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública	2000	Não possui	
	ProAlfa - Programa de Avaliação da Alfabetização	2000		
	Proeb - Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica	2005		
	PAAE - Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar	2011		
Pará	Sispae – Sistema Paraense de Avaliação Educacional	2013	Não possui	
Paraíba	Avaliando IDEPB – Sistema de Avaliação da Educação da Paraíba	2012	IDEPB – Índice de Desenvolvimento da Educação da Paraíba	2012
Paraná	Saep – Sistema de Avaliação da Educação Básica	2012	Não Possui	
Pernambuco	Saepe – Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco	2000	Idepe – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco	2008
Piauí	Saepi – Sistema de Avaliação Educacional do Piauí	2011	Não possui	
Rio de Janeiro	Saerj – Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro	2010	Iderj – Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado do Rio de Janeiro	2012
Rio Grande do Sul	Iderj – Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado do Rio de Janeiro	2007	Não possui	
Rondônia	Saero – Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia	2012	Não possui	
São Paulo	Saresp – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo	1996	Idesp – Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo	2007

Sergipe	Saped – Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho	2004	Exaeb-SE – Exame de Avaliação da Educação Básica	2005
Tocantins	Sisapto – Sistema de Avaliação da Educação do Estado de Tocantins	2011	Não possui	

FONTE: Elaborado com base em Schneider (2017).

É importante salientar que, atualmente, 22 estados brasileiros possuem sistemas próprios de avaliação da educação e 12 possuem um indicador de qualidade educacional implementado. Segundo Schneider:

Ainda que as informações mereçam uma análise pormenorizada pelo fato de guardarem especificidades, foi possível constatar que 36,4% dos Estados – Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe – associam a responsabilização à destinação de bonificação, individual ou coletiva, mediante resultados apresentados nas avaliações, o que configura um modelo de *accountability* tipo *high stakes* (SCHNEIDER, 2017, p. 179).

A *accountability* de tipo *high stakes*, ou de alto impacto, em consenso com Bonamino e Sousa (2012, p. 375), contempla “sanções ou recompensas em decorrência dos resultados de alunos e escolas. Nesse caso, incluem-se experiências de responsabilização explicitadas em normas e que envolvem mecanismos de remuneração em função de metas estabelecidas”.

O Quadro 3 busca demonstrar os critérios de bonificação presentes nos Estados brasileiros.

QUADRO 3 - CRITÉRIOS DE BONIFICAÇÃO NOS ESTADOS BRASILEIROS

Estado	Critérios de Bonificação
Amazonas	Sistema de bonificação em que são pagos 14º e 15º salários aos professores da escola e aos funcionários das coordenadorias regionais que atingem as metas estabelecidas, baseadas nos resultados esperados no IDEB e no IDEAM
Ceará	As escolas que atingem as metas recebem prêmio em dinheiro por aluno matriculado no 2º, 5º e/ou 9º anos do ensino fundamental, no entanto, devem estabelecer parcerias, por dois anos, com escolas que obtiveram resultados desfavoráveis nas avaliações.
Espírito Santo	Bônus Desempenho baseado no desempenho dos alunos no PAEBES. É um prêmio em dinheiro concedido anualmente aos profissionais que atuam em escolas e outras unidades da Secretaria de Educação, calculado com base em indicadores coletivos e individuais. O profissional pode receber até um salário a mais por ano, conforme os resultados apurados pela unidade de ensino onde exerce suas funções, mais o seu desempenho individual.
Minas Gerais	Possui um bônus destinado aos servidores públicos com base no acordo de resultados. A premiação é coletiva e tem como referência o desempenho dos alunos nas avaliações do Simave.
Pernambuco	Bônus de Desempenho Educacional (BDE), criado em 2008, visa premiar os profissionais das escolas e das gerências regionais de educação que cumprirem, parcial ou integralmente, as metas do Indicador de Desenvolvimento do Estado (Idepe)
Rio de Janeiro	Bonificação paga com base no cumprimento de metas no IDERJ.

São Paulo	O bônus é baseado no IDESP em que a escola precisa alcançar pelo menos parte da meta definida para conquistar o pagamento do bônus por desempenho, que é proporcional ao resultado da unidade, ponderando a frequência do servidor e o índice socioeconômico da escola.
Sergipe	Índice Guia: metas atreladas aos resultados das provas externas.

FONTE: Elaborado com base em Schneider (2017); Perboni (2015) e Secretarias de Estado de Educação.

De uma forma geral, vale destacar que a maioria dos estados brasileiros possui importantes:

[...] similitudes com as do sistema nacional de avaliação educacional, permitindo reconhecer, nesses sistemas, algumas ferramentas de *accountability* já em curso. Não obstante, considerando os três pilares que conformam um programa de *accountability* (avaliação, prestação de contas e responsabilização), é possível afirmar que um número expressivo de Estados opera com políticas próprias de avaliação para uma *accountability* de alto impacto, especialmente à conta da metodologia de operacionalização do pilar da responsabilização (SCHNEIDER, 2017, p. 178).

Uma das questões que merece ser analisada em âmbito brasileiro é justamente a das consequências da implementação de políticas de responsabilização nos estados, indubitavelmente, no trabalho docente. Cabe mencionar que não se tem notícias de fechamentos de escolas e demissão de professores, no entanto, as experiências com a criação de sistemas próprios de avaliação nos estados vêm demonstrando a associação de consequências simbólicas e materiais aos escores educacionais sem, contudo, levar em conta o contexto socioeconômico dos estudantes.

Estas são medidas que, idealizadas pelo Estado neoliberal sob o discurso de adoção de mecanismos democráticos e de prestação de contas, estão fortalecendo os preceitos da meritocracia, performatividade e competitividade entre as escolas brasileiras. Nesse cariz, entra em cena o discurso da necessidade do robustecimento da sociedade civil para construir o consenso e fortalecer a pedagogia da hegemonia.

A nova pedagogia da hegemonia materializou-se com ações efetivas na aparelhagem estatal e na sociedade civil nos anos finais do século XX e nos anos iniciais do século XXI, configurando uma nova dimensão educativa do Estado capitalista. Sua principal característica é assegurar que o exercício da dominação de classe seja viabilizado por meio de processos educativos positivos (MARTINS; NEVES, 2010, p. 24).

De forma geral, no Brasil, as políticas educacionais adotadas nas últimas décadas remontam a um Estado preocupado em definir o curso das reformas, mas que remete às escolas e sistemas de ensino a tarefa de responder pelos resultados educacionais. O Estado atua na regulação do sistema educacional, mas se desonera da obrigação de desenvolvimento de condições

concretas para a melhoria da qualidade do ensino público enquanto direito subjetivo de todo cidadão.

Segundo Brooke, as políticas de *accountability* no contexto brasileiro podem ser vistas como:

[...] uma tentativa de melhorar os resultados das escolas mediante a criação de consequências para a escola ou para os professores individuais, sejam elas materiais ou simbólicas, de acordo com o desempenho dos alunos medido por procedimentos avaliativos estaduais ou municipais (BROOKE, 2008, p. 94).

Podem ser exemplos de políticas centradas no pilar da responsabilização, a bonificação docente em função do atingimento das metas, a premiação dos alunos pelo resultado positivo nas avaliações standardizadas, assim como a aplicação de sanções e intervenções no caso das escolas que não atingiram resultados positivos.

Para Capocchi (2017), o pagamento por desempenho docente não é uma ideia nova, haja vista que foi empreendida uma experiência na Inglaterra há aproximadamente 35 anos atrás. Os resultados foram um fracasso, “posto que ganhos educacionais de longo prazo foram pretendidos em troca de ganhos financeiros de curto prazo” (2017, p. 28).

No Brasil, os sistemas de avaliação e bonificação focam no desempenho das escolas, redes de ensino, municípios e estados. No entanto, estudos empreendidos na dissertação de Capocchi (2017) demonstram que inúmeros efeitos colaterais já podem ser visualizados em âmbito brasileiro, frutos das políticas de *accountability* e centradas no pilar da responsabilização, tais como a exclusão de alunos de baixa proficiência nas avaliações; ensinar para o teste; professores dedicando um esforço maior para ensinar os alunos com baixa proficiência; o ranqueamento das escolas, redes e estados feito principalmente pelos meios de comunicação, e, conseqüentemente, a procura pelas escolas com notas melhores; e o estreitamento curricular, ou seja, redução da carga horária das disciplinas que não são avaliadas.

Segundo Capocchi (2017, p. 37), “nos últimos dez anos, são poucas as pesquisas que abordam o sentimento dos professores brasileiros quanto às avaliações externas, especialmente como uso de amostras representativas”. No entanto, em consonância com esse mesmo autor, a literatura sobre os efeitos colaterais das políticas de *accountability* é vasta e rica, especialmente a estrangeira, mas no Brasil ainda faltam estudos que avaliem os impactos e a real extensão da bonificação na qualidade educacional.

Em consulta a 500 professores, em 2007, o Instituto Paulo Montenegro (2010) registrou que 55% dos professores desconheciam o Ideb (recém instituído) e 14% desconheciam qualquer mecanismo de avaliação externa. [...] Mais recentemente, com amostra de mil professores da rede pública brasileira, a pesquisa Conselho de Classe, levada a cabo pela Fundação Leman e pelo Instituto Paulo Montenegro (2015) identificou que só 12% dos professores veem positivamente a extinção de avaliações externa (CAPOCCHI, 2017, p. 38).

É importante ressaltar que a crítica empreendida neste estudo está voltada para a implementação de políticas de *accountability* de alto impacto, que se caracterizam muito mais por políticas de culpabilização docente e trazem uma gama de efeitos indesejados às escolas brasileiras.

[...] Uma coisa é a cultura de avaliação que defendemos, outra coisa é a cultura de auditoria que a *accountability* traz. São duas coisas diferentes. Sou favorável a cultura da avaliação, mas não sou favorável à cultura da auditoria – auditoria pesada em cima da escola, dos profissionais, das redes (FREITAS, 2013, p. 350).

Segatto (2011), ao analisar quatro estados brasileiros que possuem experiência na implementação de políticas de *accountability*, menciona que estes foram influenciados pela atuação de organismos e agências multilaterais e adotaram as metas propostas pelo Movimento Todos Pela Educação, assim como do próprio Governo Federal.

É salutar mencionar que apesar de contar com inúmeras experiências na implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização, o Brasil ainda não dispõe de uma Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), não obstante uma proposta ter sido oficializada na Câmara dos Deputados pela deputada Raquel Teixeira (PSDB), no ano de 2006. Trata-se do Projeto de Lei nº 7.420/2006, cuja ementa dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.

Para Souza e Neto (2018), a preocupação com a proposição de uma LRE no Brasil “por um lado, é decorrente dos embates em torno dos problemas de qualidade na educação diagnosticados pelos exames nacionais e internacionais, que atestaram resultados pífios com base na divulgação das avaliações; por outro, vem sendo conduzido por reformadores empresariais” (SOUZA; NETO, 2018, p. 545). Ainda segundo a análise realizada por esses autores, a posição assumida pela deputada Raquel Teixeira, no que tange à concepção de uma LRE, está “vinculada a uma perspectiva de qualidade e de responsabilização dos atores escolares e dos gestores públicos que seja capaz de maximizar o controle do acesso, do financiamento e a definição de padrões mínimos de qualidade” (SOUZA; NETO, 2018, p. 584).

O PL de nº 7.420 de 2006 inicialmente recebeu voto favorável na Comissão Especial da Câmara dos Deputados e, posteriormente, da Comissão de Educação e Cultura, em uma reunião

ordinária deliberativa realizada no dia 2 de maio do ano de 2007. É interessante destacar que até o ano de 2007 o PL não havia recebido nenhuma emenda. Uma das justificativas apontadas pelos relatores da Comissão de Educação e Cultura para o voto favorável à LRE foi a situação crítica da educação brasileira, apontada nos relatórios do PISA.

As Conferências Nacionais de Educação, notadamente a do ano de 2010, também apresentaram a necessidade da pertinência da elaboração de uma LRE:

[...] que defina meios de controle e obrigue os responsáveis pela gestão e pelo financiamento da educação, nos âmbitos federal, estaduais, nas leis orgânicas municipais e distrital e na legislação pertinente e estabeleça sanções administrativas, cíveis e penais no caso de descumprimento dos dispositivos legais determinados, deixando claras as competências, os recursos e as responsabilidades de cada ente federado. (CONAE, 2010, p. 29).

Observa-se, no documento da CONAE, uma visão de responsabilização educacional baseada no cumprimento dos dispositivos legais, principalmente no que tange ao controle da gestão dos recursos públicos, ou seja, aos princípios de prestação de contas e transparência.

O Plano Nacional de Educação, em sua meta 20, estratégia 20.11, faz menção à aprovação de uma LRE no prazo de 1 (um) ano a contar da data de publicação do PNE. Os debates da CONAE do ano de 2014, apesar de ter sido realizada após a publicação do PNE 2014-2014, também reforçam a necessidade de criação e implementação da LRE.

Segundo levantamentos realizados por Souza e Neto (2018), entre os anos de 2006 a 2015 foram localizados no sítio da Câmara dos Deputados 21 projetos relacionados ao tema da responsabilidade educacional.

Os escopos de projetos revelam interesses diversos e diferentes concepções de responsabilização educacional, dentre as quais as que buscam a definição do custo aluno qualidade, ou seja, que busca relacionar insumos e qualidade, o direito à educação e o direito à aprendizagem e a perspectiva de responsabilização pela meritocracia, ou seja, via resultados das avaliações em larga escala (ARAÚJO, 2013).

Para Souza e Neto (2018), os projetos de leis apresentados às propostas iniciais da Deputada Raquel Teixeira reúnem mais do mesmo, uma vez que trazem obrigações jurídicas já mencionadas em outras legislações brasileiras, e a suspensão de recursos pode revelar um preço alto a ser pago, uma vez que podem aprofundar os fracassos das escolas. Não é admissível a promulgação de uma LRE na qual figurem sanções apenas para as menores unidades do sistema: as escolas brasileiras.

Além da LRE, uma das questões que também merece ser analisada no âmbito brasileiro,

e que tem corroborado para o fortalecimento de políticas de *accountability* de alto impacto, é o ressurgimento da nova ou extrema direita.

Segundo estudos de Casimiro (2018), uma nova direita se estruturou no Brasil nos anos de 1980. Desde o seu processo de redemocratização, a nova direita continuou na disputa pelos rumos da educação no Brasil. Mesmo nos governos de coalisão do Partido dos Trabalhadores (PT), entre os anos de 2003 a 2016, a disputa deu-se, principalmente, pela organização de redes de influência.

As redes de influência são assim denominadas pois contemplam uma série de organizações de natureza cultural, econômica, política, educacional e/ou midiática que se configuram como aparelhos privados de hegemonia e são criadas e desenvolvidas com vistas a “reformular, a partir da implementação de políticas públicas, a ossatura material de seus respectivos Estados, bem como seus limites de atuação” (CASIMIRO, 2018, p. 283).

Essas redes dão um novo sentido à sociedade civil, uma vez que a maioria delas é pensada e projetada por grandes empresas e corporações que, além de possuírem interesses econômicos, buscam a disseminação do consenso.

Freitas (2018, p. 29) menciona que na lógica dos reformadores empresariais “tal como a ‘empresa’, os processos educativos têm que ser ‘padronizados’ e submetidos a ‘controle’”. Assentada nessa prerrogativa, a educação passa a ser usada como um mecanismo para atender os objetivos do neoliberalismo e “os cidadãos estão igualmente inseridos nessa lógica e seu esforço (mérito) define sua posição social. É dessa visão de mundo que advêm as finalidades que ele atribui à educação” (2018, p. 31).

Para Freitas, no contexto atual:

[...] não parece que estejamos apenas a uma demanda por uma ‘nova gestão pública’, ou por um ‘quase mercado’, mas frente a uma demanda de inserção da atividade educacional no livre mercado pleno, o que equivale a promover a destruição do sistema educacional público e do controle estatal (regulação) das escolas – incluindo eliminar seus sistemas de gestão democrática –, os quais seriam, nessa visão, os responsáveis por impedir o livre funcionamento das leis de mercado em ambiente educacional (FREITAS, 2018, p. 54).

Cabe destacar que a eleição de Jair Bolsonaro, no ano de 2018, por ser uma “combinação de duas filosofias sociais: conservadorismo e liberalismo” tende a aumentar as políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização, imprescindivelmente, por muitos autores estarem conclamando uma era de governo centrado pelos princípios de uma extrema direita no Brasil, pautada nos preceitos de mercado, conservadorismo, autoritarismo social, liberalismo e na retirada de direitos sociais dos cidadãos.

Trata-se de uma concepção social individualista e centrada na meritocracia, pois estamos no auge do cidadão consumidor e da educação centrada nos preceitos mercadológicos. Para Bourdieu (1998, p. 58) “efetivamente, a força da ideologia neoliberal se apoia em uma espécie de darwinismo social”, a partir da qual os seres mais aptos e preparados vencem e governam uma nação, enquanto os demais ficariam à sorte de sua incompetência.

A partir do ano de 2019 as siglas ANA, Aneb e Anresc, deixarão de existir, e todas as avaliações serão identificadas apenas como Saeb. As aplicações serão realizadas nos anos ímpares, e a divulgação dos resultados, nos pares.

Além da alteração da nomenclatura, a criação de Base Nacional Comum Curricular, nos moldes como foi formulada no Brasil, reflete um documento típico dos reformadores empresariais da educação, ou seja, busca reger a educação pública aos moldes da esfera privada e das leis do mercado. A padronização curricular associada aos mecanismos de avaliação, prestação de contas e responsabilização permitem um alinhamento entre o que deve ser ensinado nas escolas e as matrizes de referência das avaliações, reduzindo assim o currículo escolar às disciplinas e conteúdo que são pauta dos testes.

Não vai ser novidade se os entes federados e os municípios eliminarem a diversidade, pois esta não compreende os eixos nodais avaliados pelos testes em larga escala. Para Freitas (2018), os reformadores empresariais insistem que as escolas ensinem apenas o básico, pois se assustam com a possibilidade da formação de uma mão de obra crítica e politizada, ou seja, muito educada. Trata-se de uma estratégia para a manutenção do *status quo*.

Freitas (2018, p. 81), salienta que, nessa lógica perversa, “somente com a aprovação nos testes padronizados e como o domínio das habilidades e competências básicas oficiais considera-se que o aluno está apto a conviver com as ‘exigências do século XXI’ – tudo o mais está descartado e se transforma em algo ‘opcional’, já que não é chancelado pelas avaliações nacionais”. Os sistemas de avaliação também dão margem para as empresas que comercializam materiais didáticos, realizam consultorias e que, sob o discurso de melhoria dos indicadores educacionais, levam montantes dos cofres públicos, recursos que poderiam ser investidos para a melhoria da qualidade da educação.

3.3 DISPOSITIVOS DE *ACCOUNTABILITY* E QUALIDADE EDUCACIONAL: DE QUAL QUALIDADE FALAMOS?

Sob a lógica do Estado Avaliador, cada vez mais os resultados dos escores educacionais têm sido tratados como sinônimo de qualidade educacional, uma vez que:

No contexto do capitalismo atual, as reformas na gestão pública bem como as reformas educacionais propõem alterar as estruturas da escola, promovendo mudanças administrativas e pedagógicas com a implantação de uma gestão educacional apoiada no modelo empresarial, as quais são orientadas pelos princípios gerenciais. A ênfase dada à gestão gerencial na educação deve ser analisada na construção do discurso de que a qualidade na educação depende da eficiência e da eficácia do sistema público de ensino representado por meio dos resultados e da alteração na lógica da gestão da educação (CAETANO, 2019, p. 133).

O termo qualidade possui caráter polissêmico e remete a inúmeras significações e conceitos, dados os interesses econômicos, sociais, políticos e culturais para com a educação em um determinado contexto histórico, ou seja, este termo é passível de alteração no tempo e espaço. Para Gentili (1995, p. 136) “as estratégias de controle de qualidade mudam, se modificam e até transformam radicalmente, fazendo pensar, inclusive, que o que se entendia por ‘qualidade’ pouco ou nada tem a ver com esta, segundo os novos critérios que vão sendo definidos”.

Sob essa perspectiva, e do atual contexto neoliberal, falar em qualidade da educação implica considerar, problematizar e rediscutir o próprio conceito de educação; logo, se se trata de um direito social ou de uma mercadoria.

Para alguns, ela se restringe às diferentes etapas de escolarização que se apresentam de modo sistemático por meio do sistema escolar. Para outros, a educação deve ser entendida como espaço múltiplo, que compreende diferentes atores, espaços e dinâmicas formativas, efetivado por meio de processos sistemáticos e assistemáticos. Tal concepção vislumbra as possibilidades e os limites interpostos a essa prática e sua relação de subordinação aos macroprocessos sociais e políticos delineados pelas formas de sociabilidade vigentes (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 203).

Nessa tese, corroboramos com o pensamento desses autores quando mencionam que “a educação é entendida como elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas, contribuindo, contraditoriamente, desse modo, para a transformação e a manutenção dessas relações” (DOURADO; OLIVEIRA, 2003, p. 203). Dessa forma, problematizar a questão da qualidade vai além de apenas considerar a escola como espaço de disseminação e aprendizagem dos saberes historicamente construídos, mas pensá-la também sob o ponto de vista da sua função social e política para com a formação de sujeitos críticos, emancipados e que contribuam para uma sociedade mais justa, equânime e democrática.

No caso brasileiro, discutir sobre a qualidade da educação pode tornar-se ainda mais desafiador, haja vista que a educação, devido à descentralização proposta pela CF, é incumbência tanto da União, como dos estados e municípios, ação essa que acirra o princípio da desigualdade e disparidade, não apenas educacional.

Outro desafio é problematizar a qualidade educacional sob outros pontos de vista, que não sejam apenas o econômico. As questões sociais e os modos de vida estão diretamente relacionados e imbricados no modo de produção, pois desde a tenra idade os seres humanos são inseridos na lógica mercadológica e aprendem, na lógica comercial, a medir a qualidade dos produtos e de serviços.

[...] como somos sujeitos constituídos no social e produtores desse social, a natureza humana desenvolve a capacidade de atribuir valores, significados, e emitir juízos a objetos, artefatos, coisas e símbolos. Socialmente, somos seres dotados da capacidade de estabelecer relações com os outros, de nos comunicarmos e de fazer opções. Ao fazer as escolhas, avaliamos, acionamos valores, visões de mundo, de sociedade e de educação, além de critérios que maximizam ou minimizam os benefícios individuais e coletivos (SILVA, M., 2009, p. 217-218).

Contudo, na sociedade capitalista as relações sociais se complexificam e entra em cena o paradigma do mundo-mercado e do cidadão/cliente. “Assim, relacionar-se no mundo-mercado exige compreender e decodificar os códigos dos atos de comprar, vender, permutar e revender objetos. Trata-se de fazer escolhas, competir!” (SILVA, M., 2009, p. 218), ou seja, os fornecedores passam a oferecer inúmeros tipos de produtos e serviços e cabe ao cliente encontrar parâmetros para medir a sua qualidade.

Logo, “no campo econômico, o conceito de qualidade dispõe de parâmetros de utilidade, praticidade e comparabilidade, utilizando medidas e níveis mensuráveis, padrões, rankings, testes comparativos, hierarquização e standardização próprias do âmbito mercantil” (SILVA, M., 2009, p. 219). É esse o conceito de qualidade que está sendo transposto para as políticas sociais e, marcadamente, para a educação. A participação de organismos internacionais e sua associação a interesses econômicos também são fatores que vêm contribuindo para a expansão desse conceito.

Os Organismos Multilaterais, em função do papel que vêm exercendo na definição de políticas educacionais, assim como no financiamento de projetos, programas, ações e estudos, também sinalizam importantes balizadores, a despeito de qual conceito de qualidade ocupa primazia no contexto destes Organismos.

As concepções de qualidade que aparecem nos documentos dos organismos, em que pesem as variações, apresentam alguns pontos em comum, como, por exemplo, a vinculação do conceito de qualidade a medição, rendimento e a indicação da necessidade da instituição de programas de avaliação da aprendizagem, além de apontar algumas condições básicas para o alcance da qualidade pretendida (DOURADO, 2007, p. 12).

Os Organismos concebem a qualidade, majoritariamente, sob uma perspectiva mercadológica e de regulação da educação por via dos resultados de indicadores educacionais, ou seja, no contexto neoliberal, resultados de avaliações em larga escala passam a ser sinônimos de qualidade educacional.

[...] o intuito de regular a qualidade almejada para atender aos fins econômicos tem contribuído para o surgimento de medidas de mercado na educação, induzindo à competição entre escolas, redes e sistemas. Em um cenário no qual impera a lógica de desenvolvimento do capital humano, as avaliações em larga escala teriam se tornado ferramenta para a implementação de processos de responsabilização e de prestação de contas dos resultados educacionais (SCHNEIDER, 2013, p. 19).

Assentados nessa lógica de qualidade, os resultados das avaliações servem também como forma de regular a educação e o trabalho docente. Trata-se de uma visão simplista e puramente funcional do termo em questão. Buscando uma concepção alternativa e que se distancie dessa visão puramente econômica, nesse estudo ressalta-se a importância da compreensão da dimensão social da qualidade educacional, ou seja, consubstanciada na visão de educação atrelada a práticas sociais e também como um ato político.

Conceituar a qualidade a partir de uma dimensão social implica avaliar as múltiplas determinações que afetam as condições de ensino e de aprendizagem nas escolas e não apenas as passíveis de serem aferidas por elementos objetivos e quantificáveis ou que consideram tão somente as aprendizagens dos estudantes e que, muitas vezes, encontram-se consubstanciados em uma ótica produtiva (SCHNEIDER; NARDI, 2015, p. 30).

Faz-se necessário pensar na qualidade atrelada às múltiplas questões que interferem e/ou se relacionam com o ato educativo, sejam essas internas ou externas a escola, ou seja, não se pode reduzir apenas aos escores dos dispositivos de *accountability*, pois a função da escola vai muito além de preparar os seus alunos para obterem bom desempenho acadêmico em avaliações em larga escala.

Nessa lógica de regulação por resultados, entra em cena um novo paradigma político, no qual a escola não é mais concebida como instituição social, mas sim como um sistema de

produção, cuja meta estaria voltada para com a melhoria dos resultados, ou na visão de Laval (2003) como um sistema de inputs/outputs.

3.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O terceiro capítulo dessa tese buscou compreender o contexto histórico de implementação de políticas de avaliação educacional, prestação de contas e responsabilização na educação básica brasileira, e verificar como vem se dando o processo de transposição dessas políticas em curso no contexto nacional para os estados subnacionais.

As reformas no aparelho do Estado brasileiro ganharam destaque na década de 1990 no governo de Fernando Henrique Cardoso. Preceitos como modernização do modelo de administração pública, eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos, assim como ideais centrados em privatização, terceirização e centralidade na avaliação, prestação de contas e responsabilização ganham destaque nessa nova onda neoliberal que adentra o país.

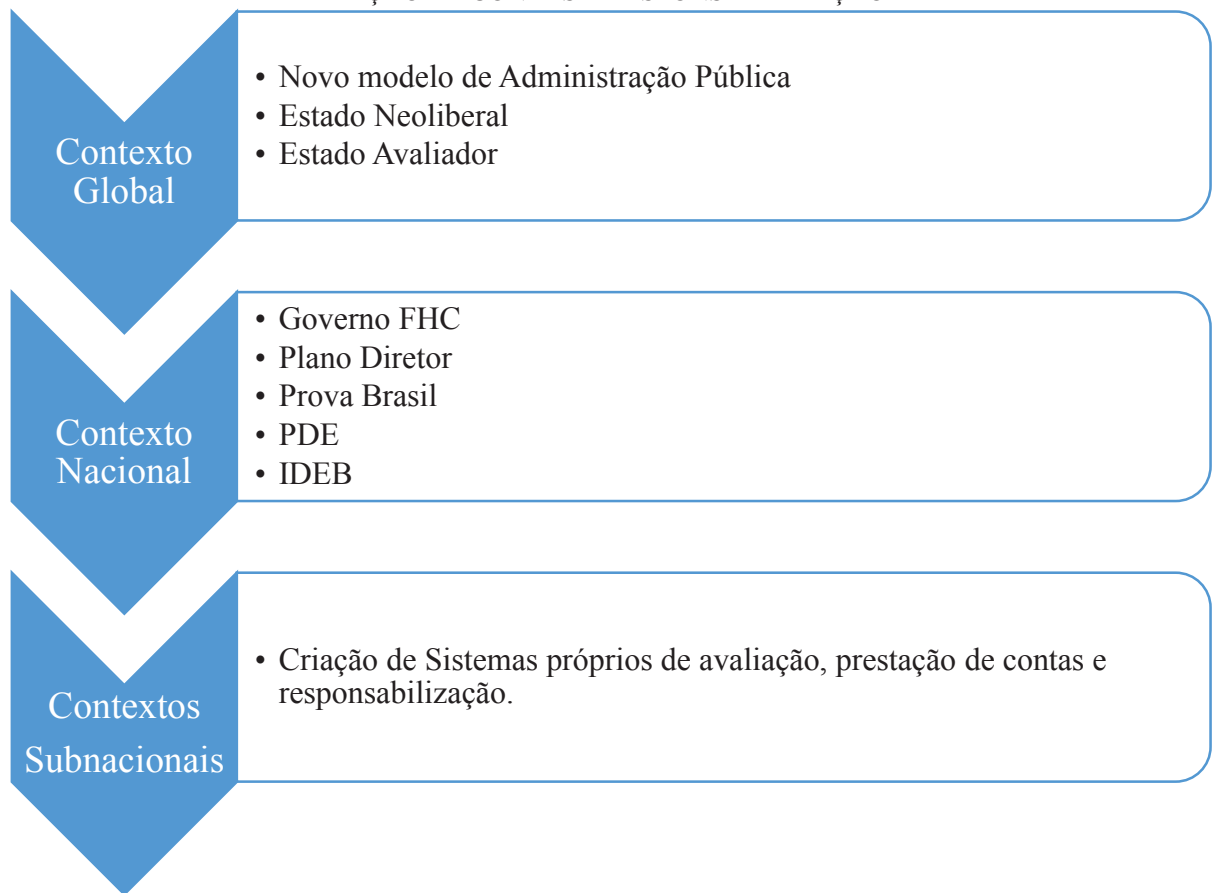
No âmbito educacional, as reformas estiveram pautadas essencialmente em redesenhar a oferta da educação básica, isto é, em transferir as responsabilizadas para estados e municípios, e para com a implementação de políticas de avaliação em larga escala.

Nesse viés, é importante salientar a criação da Prova Brasil no ano de 2005, sob o discurso de que a formatação atual do Saeb não dava conta de aferir a qualidade da educação no país e subsidiar a elaboração de novas políticas educacionais. O Decreto 6.094, assinado na ocasião do lançamento do PDE, consolida-se como um importante marco na implementação do pilar da *accountability* no país, indubitavelmente pela criação do IDEB.

A prerrogativa do então Ministro da Educação, Fernando Haddad, é a de que os estados e municípios paulatinamente também formulem e implementem os seus sistemas próprios de avaliação, prestação de contas e responsabilização. Atualmente, as experiências com políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização nos estados e municípios tem repetido os padrões das políticas nacionais.

A Figura 2 busca sistematizar o percurso da implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização.

FIGURA 1 - SÍNTESE DO PERCURSO DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIZAÇÃO



FONTE: a autora.

Nesse capítulo, também se buscou problematizar a relação entre dispositivos de *accountability* e a qualidade educacional, haja vista que cada vez mais os resultados dos indicadores educacionais são tratados como sinônimo de qualidade, ainda que se trate de um conceito atrelado aos preceitos mercadológicos e que, por conseguinte, caminha na contramão da melhoria da qualidade social da educação.

O capítulo que segue busca apresentar o percurso metodológico da pesquisa.

4 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Neste capítulo, apresentamos o delineamento da pesquisa e os principais caminhos percorridos para sua concretização. Como já apresentado na introdução, os objetivos principais dessa tese são os seguintes:

- Identificar quais fatores contribuíram para a expansão dos dispositivos de *accountability* (avaliação, prestação de contas e responsabilização) em âmbito internacional e nacional.
- Verificar como vem se dando o processo de transposição das políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização em curso, do contexto nacional para os estados subnacionais.
- Identificar o *modus operandi* dos dispositivos de *accountability* implementados no estado de Pernambuco, assim como a concepção de *accountability* subjacente à implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização.
- Verificar os efeitos advindos da implementação de dispositivos de *accountability* em escolas de ensino médio.

Para a realização do estudo, nossos objetivos desdobraram-se nas seguintes questões de pesquisa:

- Quais fatores contribuíram para a expansão dos dispositivos de *accountability* (avaliação, prestação de contas e responsabilização) em âmbito internacional e nacional?
- Como vem se dando o processo de transposição das políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização em curso, do contexto nacional ao dos estados subnacionais?
- Como se dá o *modus operandi* dos dispositivos de *accountability* implementados no estado de Pernambuco?
- Qual a concepção de *accountability* subjacente à implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização no estado de Pernambuco?
- O que pensam os professores a despeito dos dispositivos de *accountability* implementados no estado de Pernambuco?

Com efeito, para responder às questões e objetivos acima, conduzimos as análises baseando-nos na abordagem qualitativa. Essa abordagem adota uma análise exploratória e descritiva

da implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) no contexto internacional e nacional. Para responder os primeiros objetivos desta tese foi utilizada como estratégia metodológica a pesquisa bibliográfica e documental.

As seções que seguem buscam apresentar, inicialmente, um estado da arte das principais pesquisas em políticas de *accountability* no Brasil e, a posteriori, as estratégias adotadas para atingir os demais objetivos e, consequentemente, o objetivo geral, que é analisar o *modus operandi* dos dispositivos de *accountability* implementados no estado de Pernambuco, assim como seus efeitos nas escolas de ensino médio.

4.1 PESQUISAS EM *ACCOUNTABILITY* EDUCACIONAL NO BRASIL

Com o intuito de mapear a produção teórica acerca das políticas de *accountability* em âmbito brasileiro, primeiramente foi realizado um mapeamento foi efetuado levantamento de trabalhos completos publicados em reuniões anuais da Anped, no Grupo de Trabalho – GT 5 “Estado e Políticas Educacionais”. Azevedo e Aguiar (2001, p. 50) ilustram que a Anped “é uma das principais entidades científicas do campo da educação no Brasil (senão a principal) e, como tal, vem desempenhando um importante papel legitimador do conhecimento produzido sobre a educação”. Quanto ao GT 5, este abriga trabalhos cujo eixo central são as relações entre o Estado, sociedade e a política educacional (AZEVEDO; AGUIAR, 2001), assuntos que possuem relação estreita com o objeto de estudo desta tese. Em um segundo momento, foi realizado o levantamento no Banco de Teses da Capes, em função de que este repositório armazena o conjunto de teses e dissertações defendidas por pesquisadores brasileiros vinculados a programas de pós-graduação de todo o país, o que possibilita uma visão ampla e geral da produção acadêmica realizada na área, no âmbito da pós-graduação.

4.1.1 Anped

Tendo em vista o objetivo central deste estudo, foram tomadas como palavras chave para a realização do mapeamento: *accountability*, responsabilização, prestação de contas, bonificação e Pernambuco. O período pesquisado compreende os anos de 2005 a 2015.

Após proceder a leitura de cada um dos trabalhos apresentados nas reuniões da Anped, foram identificados quatro trabalhos que podem contribuir para as discussões acerca das políticas de *accountability* no Brasil e que possuem sinergia com o presente estudo.

A autora Nathalia Cassetari apresentou um trabalho intitulado *Pagamento por Performance na Educação Básica*, no ano de 2008. Teve como objetivo apresentar o debate teórico sobre o pagamento de performance na Educação Básica, em âmbito nacional e internacional. Apresenta os argumentos contrários e favoráveis desta política.

No ano de 2013, merece destaque o trabalho intitulado *Quais as fronteiras da Qualidade do Ideb? Um estudo sobre a rede municipal de ensino de São Paulo*, dos autores Ocimar Munhoz Alavarse e Cristiane Machado. O texto se debruça sobre a contextualização da ampliação de iniciativas de avaliação externa no Brasil e, conseqüentemente, do Ideb. Apresenta e analisa os dados das escolas municipais de São Paulo e corrobora a literatura sobre desigualdade escolar e desigualdade social ao afirmar que estes possuem uma relação direta, que pode ser observada ao serem analisados os dados do Ideb.

O trabalho intitulado *Articulação entre qualidade e gestão da educação: as avaliações externas dos Estados em questão*, dos autores Ocimar Munhoz Alavarse, Cristiane Machado e Paulo Henrique Arcas, foi apresentado no ano de 2015 e tem como objetivo principal atualizar informações sobre a criação e/ou manutenção de avaliações externas pelos estados brasileiros. Constatou que a extensiva maioria dos estados possuem sistemas de avaliação com a mesma metodologia e características do Saeb, e que possuem uma tendência em utilizar os escores destas com pagamento de gratificações e bônus. Outro aspecto que merece destaque, ressaltado pelos autores, são as iniciativas de avaliações com vistas a avaliar o trabalho docente.

O trabalho *Estado e gestão democrática da escola: a abordagem gerencialista performática na escola Pernambucana*, apresentado na 37ª Reunião da Anped, no ano de 2015, busca analisar a contradição presente entre o que a LDB circunscreve para a gestão e o processo de reforma do modelo de estado à luz de prerrogativas neoliberais, marcada pelos preceitos gerenciais e pela performatividade.

É basilar salientar que este estudo esteve ancorado na pesquisa bibliográfica e documental, com vistas a demonstrar a emergência de uma cultura da competição pelos melhores lugares no *ranking* das avaliações, especificamente na rede estadual de Pernambuco, em que a cultura da meritocracia e o pagamento de bônus já foi implantado.

Um dos trabalhos que também possuem relação direta com o objeto de estudo foi apresentado no ano de 2013, intitulado de *Políticas de accountability na Educação Básica: repercussões em municípios catarinenses*, de Marilda Pasqual Schneider e Elton Luiz Nardi. Tem por objetivo evidenciar repercussões das políticas de *accountability* nos índices educacionais de um conjunto de municípios catarinenses. Discute alguns fundamentos da *accountability* e,

principalmente, a adoção, pelo Brasil, de políticas que acabam sendo traduzidas como estratégias de *accountability*, com o objetivo de proclamar a melhoria da qualidade de ensino.

Os achados do levantamento nas reuniões da Anped permitem evidenciar a presença de duas frentes de estudo: o primeiro, relacionado às experiências que focalizam sistemas estaduais e/ou municipais de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização. O segundo congrega temáticas que enfocam o modelo de gestão gerencial, o qual possibilita a implementação dessas políticas em âmbito educacional.

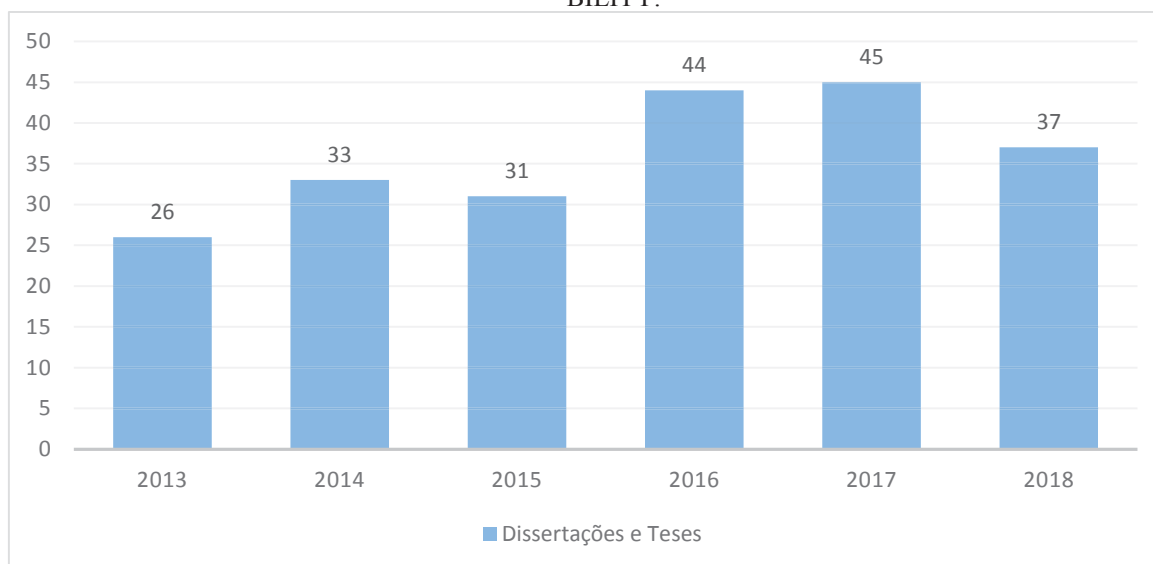
4.1.2 Dissertações e Teses

Com vistas a levantar a produção de teses e dissertações foi realizado um mapeamento nos bancos de teses e dissertações da Capes, tendo como referência de busca as palavras *accountability*, responsabilização, prestação de contas, bonificação e Pernambuco. A pesquisa foi realizada tomando por base os anos de 2013 a 2018.

Ao empreender o mapeamento com o termo *accountability* na área da educação, foram localizados 216 trabalhos. Destes, 168 são dissertações, e 48, teses. Todos fazem menção ao termo seja no título, resumo e/ou corpo do texto.

O Gráfico 1 ilustra a quantidade de trabalhos defendidos por ano.

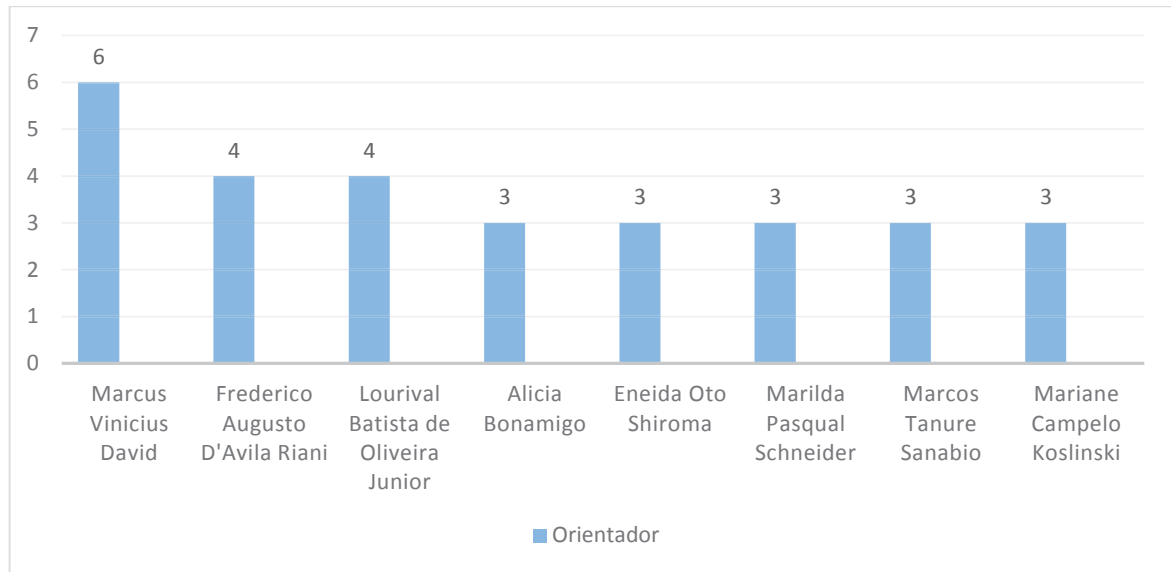
GRÁFICO 1 - QUANTITATIVO DE TESES E DISSERTAÇÕES ENVOLVENDO O TERMO ACCOUNTABILITY.



FONTE: Banco de Teses e Dissertações da Capes.

Um das questões que também merece destaque são os principais professores que estão orientando os trabalhos nessa área. O Gráfico 2 ilustra esses dados.

GRÁFICO 2 - PROFESSORES QUE ORIENTAM TRABALHOS COM A TEMÁTICA ACCOUNTABILITY



FONTE: Banco de Teses e Dissertações da Capes.

Após a realização do mapeamento do quantitativo de teses e dissertações que fazem menção ao termo, assim como dos principais pesquisadores que têm orientado os estudos nessa área, buscou-se identificar as principais universidades brasileiras que vem ocupando-se em estudar essa temática. A Universidade Federal de Juiz de Fora possui 36 trabalhos cadastrados na plataforma de teses e dissertações da Capes; a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 9; a Universidade Federal do Pará, 7; a Universidade Federal do Rio de Janeiro, 7; e a Universidade do Oeste de Santa Catarina, 6 trabalhos defendidos. Como esta pesquisa foi desenvolvida no Estado de Pernambuco, os trabalhos defendidos por essa instituição computam-se em 4 publicações.

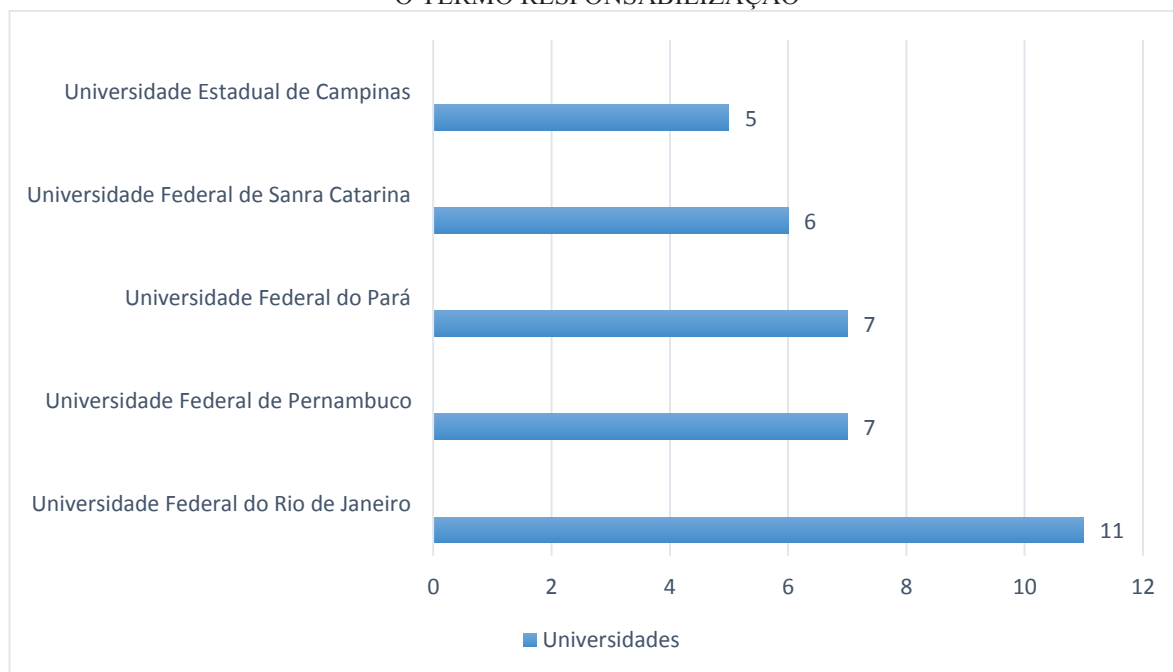
Um dos aspectos que merece ser destacado ao observar esses dados é a quantidade de trabalhos defendidos pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Isso se justifica em função da parceria com o Caed, centro responsável pela elaboração, pela aplicação e pelo cálculo das principais avaliações e índices dos estados e municípios brasileiros que possuem sistemas próprios de avaliação em larga escala.

Os dados também permitiram evidenciar os pesquisadores que mais participaram em bancas que estudam essa área de atuação, sendo eles Sandra Maria Zakia Lian de Souza, com 6 participações; Alicia Maria Catalano de Bonamino, com 5; Cynthia Paes de Carvalho, com 5; Maria Isabel da Silva Azevedo Alvim, com 5; e Lucia de Fatima Valente, com 4 participações em bancas. Um aspecto curioso é que os professores que mais orientam trabalhos nessa área, ou seja, que vêm pesquisando as políticas de *accountability*, não são os que estão no topo das participações nas bancas de qualificações e defesas.

Após proceder o mapeamento com o termo *accountability*, foi realizado o levantamento com o termo responsabilização, haja vista que muitos autores utilizam esse termo como sinônimo de *accountability*. Foram localizadas 79 dissertações e 28 teses, defendidas entre os anos de 2013 a 2018.

As instituições que se destacam na publicação dos trabalhos estão descritas no Gráfico 3.

GRÁFICO 3 - UNIVERSIDADES QUE SE DESTACAM NA PUBLICAÇÃO DE ESTUDOS ENVOLVENDO O TERMO RESPONSABILIZAÇÃO



FONTE: Banco de Teses e Dissertações da Capes.

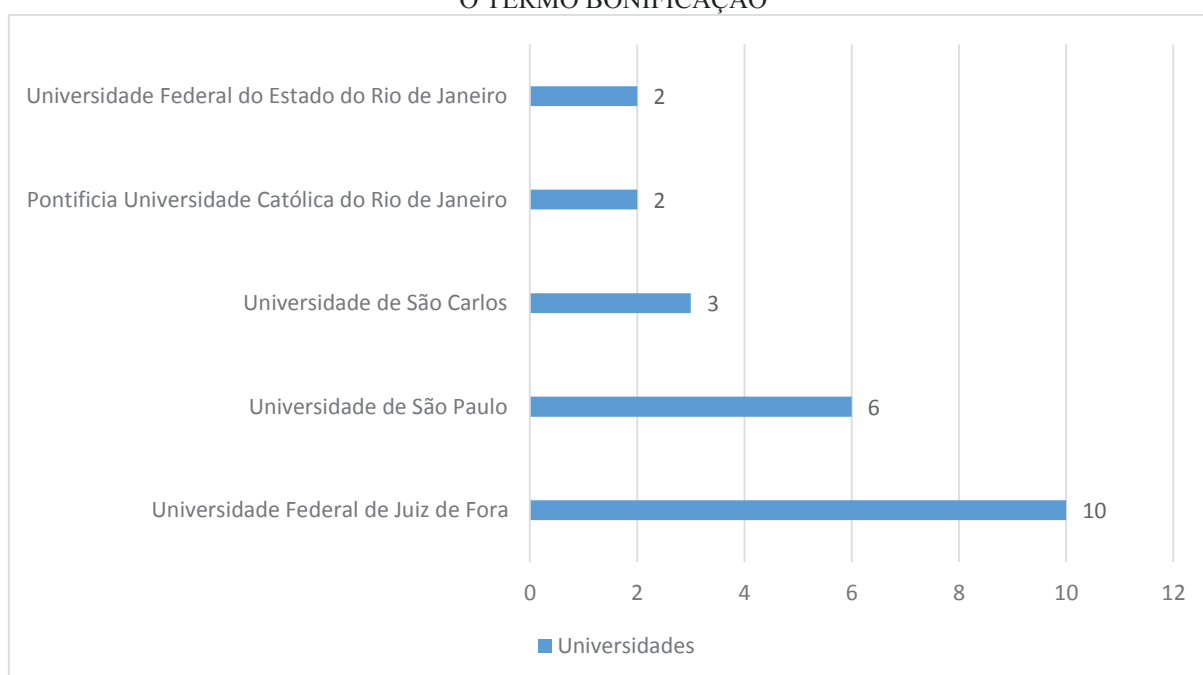
É mister salientar que muitos dos trabalhos sobre responsabilização são os mesmos localizados na busca pelo termo *accountability*, em função de que a extensiva maioria dos autores traduzem o termo no Brasil como sinônimo de responsabilização.

Com o termo prestação de contas, na área da educação, foram encontradas 34.147 dissertações e 8.201 teses, defendidas entre os anos de 1987 a 2018. As universidades que mais possuem estudos nessa área são a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, a Universidade Estadual de Campinas, a Universidade de São Paulo, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a Universidade Federal de São Carlos. É interessante mencionar que a maioria desses estudos estão relacionados as questões orçamentárias da educação e ao controle social por parte da sociedade civil.

No mapeamento com a palavra bonificação, um dos termos que podem ser considerados correlatos a *accountability*, foram localizados 42 trabalhos, sendo 28 de mestrado e 48 de doutorado. Os principais orientadores são Sandra Maria Zákia Lian de Souza, Manuel Fernando Palacios da Cunha e Melo, Elie George Guimaraes Ghanem Junior, Marcelo Camara Dos Santos e Maria Cristina Da Silveira Galan Fernandes.

O Gráfico a seguir ilustra as principais universidades do país que possuem estudos na área da bonificação.

GRÁFICO 4 - UNIVERSIDADES QUE SE DESTACAM NA PUBLICAÇÃO DE ESTUDOS ENVOLVENDO O TERMO BONIFICAÇÃO



FONTE: Banco de Teses e Dissertações da Capes.

Após a realização do mapeamento, foram selecionados aproximadamente 20 trabalhos que fazem menção à temática. Estes compõem estudos, indubitavelmente, dos estados brasileiros que já possuem experiências em políticas de responsabilização, centradas no pagamento de bonificações a professores, gestores e demais profissionais da educação.

Destarte, os que mais se aproximam do objeto pesquisado encontram-se descritos a seguir.

No ano de 2013, sob a orientação da professora Doutora Sandra Maria Zákia Lian de Sousa foi defendida a dissertação intitulada *Programa Bonificação por Resultados: opiniões de professores Coordenadores da Rede de Ensino do Estado de São Paulo*. O propósito deste trabalho é analisar as implicações dessa medida no trabalho escolar e no exercício da função de

coordenação pedagógica. Trata-se de um estudo exploratório, que tem como objeto as opiniões de Professores Coordenadores sobre a bonificação por resultados, coletadas por meio de questionário semiestruturado.

Os resultados do estudo evidenciam as implicações de uma política de responsabilização, que são, além de não se levar em consideração os contextos que condicionam o trabalho escolar, não ter havido a capacidade de induzir à melhoria o desempenho de todos os alunos, podendo-se, inclusive, intensificar as desigualdades já existentes no interior da rede de ensino.

A dissertação intitulada *O Programa De Modernização Da Gestão Pública: uma Análise Da Política De Responsabilização Educacional Em Pernambuco No Governo Campos (2007-2011)* foi defendida no ano de 2013, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade da Paraíba. Teve como objetivo principal analisar a política de responsabilização educacional em Pernambuco, iniciada a partir do Programa de Modernização da Gestão Pública. Trata-se de um estudo exploratório, com aportes bibliográficos e documentais.

O autor organiza o seu estudo em três grandes capítulos, sendo o primeiro destinado ao estudo das transformações no modelo de Estado e, conseqüentemente, às mudanças advindas do neoliberalismo. Faz menção à reforma gerencial e aos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. De uma forma geral, procura compreender a reforma educacional implementada no estado de Pernambuco e apontar as principais contradições das políticas de responsabilização. O termo *accountability* aparece no texto associado à prestação de contas e, principalmente, à responsabilização.

Cabe salientar que o autor busca desenvolver argumentos que vão além da instituição de uma responsabilização punitiva aos professores, e nesse cariz menciona a concepção de *accountability* alternativa proposta por Afonso (2012) e o ideal de uma responsabilização horizontal proposta por Fernandes, *et al.* (2012). No entanto, não chega a refletir sobre cada perspectiva.

No ano de 2013, também foi publicada a dissertação *A política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro*, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. O estudo buscou investigar o processo de formação e o desenho do sistema de avaliação educacional da rede municipal do Rio de Janeiro, assim como analisar como esse sistema foi planejado pela Secretaria Municipal de Educação e, em especial, por que foi escolhido um desenho que incorpora uma política de responsabilização.

O estudo, além de fazer uma análise documental, também contou com uma entrevista feita com a Secretaria Municipal de Educação do Município do Rio de Janeiro e com dois grupos focais com professores da rede municipal de ensino.

Em 2014, o autor Flavio Alves Pereira, da Universidade Federal de Juiz de Fora, estudou *A incidência das políticas de responsabilização do Estado do Ceará nas ações de gestão pedagógica em âmbito municipal – o caso da Escola Maria Nair (Ipu-CE)*. Trata-se de um estudo de caso que tem como objetivo analisar a correlação entre a política de responsabilização implementada pelo estado do Ceará e os resultados alcançados pelos municípios, a partir da experiência da Escola Maria Nair Martins, no município de Ipu (CE).

Outro estudo que remete ao estado de Pernambuco intitula-se *A Concepção de professores sobre a Política De Bonificação por resultado no Estado De Pernambuco*, defendida no ano de 2015, no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Pernambuco.

O estudo está estruturado com vistas a analisar a concepção dos professores sobre a política de bonificação por resultado. A autora utiliza como instrumentos de coleta de dados a entrevista semiestruturada e a análise documental dos documentos que regem o sistema de bonificação neste estado. Como amostragem da pesquisa empírica, toma como lócus de estudo a Gerência Regional Metropolitana Norte, composta pelos municípios de Abreu e Lima, Aracoiaba, Igarassu, Itapissuma, Ilha de Itamaracá, Olinda e Paulista, sendo em cada município escolhidas duas escolas que vêm conseguindo atingir a nota do índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco e que, consequentemente, são contempladas com o Bônus de Desempenho Educacional.

Os sujeitos entrevistados foram professores das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. Faz-se imprescindível destacar que a autora teve como foco de pesquisa apenas escolas que foram contempladas com o pagamento de bonificações. Mesmo em condições favoráveis, ou seja, recebendo a bonificação, a maioria dos professores entrevistados mostrava-se contrária a essa política, em função de não acreditarem que contribui para a melhoria da qualidade educacional.

No ano de 2015, foi defendida a dissertação intitulada *A Rotatividade de Diretores no Contexto das Políticas de Responsabilização*, na Universidade Federal do Rio de Janeiro. O autor Felipe Macedo de Andrade busca investigar o fenômeno da rotatividade de diretores no município do Rio de Janeiro, entre os anos de 2005 a 2012, período que compreende o momento anterior e posterior à implementação de políticas de responsabilização, pela Secretaria Municipal de Educação. Conclui-se em seu estudo que as porcentagens de trocas de diretores, após as

eleições para o cargo e durante os mandatos, vêm aumentando, principalmente no período posterior a 2009, ou seja, após a implementação de políticas de responsabilização.

Ainda no ano de 2015 foi defendida a tese *Apropriações e usos de políticas de avaliação e responsabilização educacional pela gestão escolar*, na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Este estudo visou avaliar a apropriação das políticas de avaliação externa e de responsabilização, bem como dos indicadores educacionais de desempenho, pela gestão escolar de escolas públicas das redes municipais do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias. A autora justifica a sua pesquisa a partir da prerrogativa de que no Brasil, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, poucos são os estudos que tratam das apropriações dos resultados das políticas de avaliação e responsabilização. A extensiva maioria, ainda, busca analisar o contexto em que surgem. Fez-se uso de grupo focal, *survey on-line* e de questionários para realizar o processo de coleta de dados.

A tese intitulada *Responsabilização Educacional em Pernambuco*, defendida no ano de 2015, tem como objetivo analisar o impacto das políticas de responsabilização implementadas no estado e, especificamente, se o pagamento de bônus propiciou um melhor desempenho no nível de proficiência em língua portuguesa e matemática. O autor faz uso de escores de propensão e pareamento para estabelecer um comparativo entre as escolas da rede estadual e as municipais. Vale ressaltar que as municipais não possuem um sistema de bonificação implantado. É um estudo que, do ponto de vista teórico e conceitual, muito se aproxima no pretendido por esta tese. No entanto, cabe salientar que o foco da pesquisa empírica é muito diferenciado.

A dissertação defendida no ano de 2016, na Universidade Federal de Pernambuco, intitula-se *Políticas de Avaliação Educacional no Estado de Pernambuco: contra números, há argumentos!*. A adoção das avaliações em larga escala no Brasil refletiu-se também nas redes de ensino estaduais e municipais, sobretudo nas redes de ensino estaduais, que vêm criando índices e sistemas de avaliação próprios, como é o caso de Pernambuco. Diante disso, o estudo em questão tem como objeto de investigação as políticas educacionais e de avaliação educacional desenvolvidas pelo Governo do estado de Pernambuco no período que estabelece os dois mandatos do Governador Eduardo Campos (2007 – 2014). Tem como objetivo geral avaliar o impacto das políticas de avaliação educacional para a melhoria da qualidade da educação, segundo a visão dos sujeitos envolvidos no processo educacional, no contexto da Rede Estadual de Ensino de Pernambuco.

O estudo aponta que grande parte dos resultados alcançados nos índices educacionais do estado de Pernambuco se deve às Escolas de Referência em Ensino Médio e Técnicas, que

somam mais de 52% das matrículas. Segundo Santos (2016), verifica-se no estado de Pernambuco um estreitamento curricular, ‘treinamento’ para as avaliações, reforços para as disciplinas avaliadas e responsabilização de toda a escola pelos resultados, no contexto de busca por uma qualidade total, no mesmo sentido buscado no meio empresarial, com ênfase em eficiência, eficácia e produtividade.

De uma forma geral, pode-se perceber que a maioria dos trabalhos mapeados e analisados, quer sejam artigos, dissertações ou teses, ocupa-se em estudar estados brasileiros que já possuem políticas de responsabilização implementada e, indubitavelmente, buscam avaliar seus impactos para os professores e gestores. Os autores traduzem o termo *accountability* como sinônimo de responsabilização e prestação de contas.

No entanto, nenhum dos estudos foca as consequências das políticas de *accountability*, especificamente aos docentes que atuam na particularidade no ensino médio. É relevante salientar também que a maioria das teses e dissertações focam o termo *accountability* como sinônimo de responsabilização.

4.1.3 Periódicos

O levantamento em periódicos foi realizado na Biblioteca Eletrônica Científica Online da Scielo que abrange revistas científicas. Foram pesquisados periódicos publicados no Brasil, na área temática de educação e pesquisa educacional, entre os anos de 2005 a 2019.

A seleção dos artigos considerou a incidência dos termos, no título, resumo ou palavras-chave, de um ou mais dos seguintes descritores: *accountability*, responsabilização, bonificação e Pernambuco.

A partir do mapeamento foram encontrados 68 artigos que fazem menção ao termo *accountability*, três (3) que tratam da bonificação educacional e 67 trabalhos que remetem à responsabilização. Após a realização do levantamento, procedeu-se a leitura de cada um dos artigos, com vistas a identificar similitudes com o objeto pesquisado nessa tese, além de traçar um panorama dos principais estudos na área.

Apesar das abordagens serem muito dispares e perpassarem da Educação Básica ao Ensino Superior, assim como a questões relacionadas ao financiamento, formação de professores e estudos comparados. Os artigos foram organizados dada a proximidade de temáticas, ou seja, os que buscam a conceituação do termo, os que tratam do contexto de implementação e/ou transformações dessas políticas, os que remetem às experiências nacionais e internacionais, os que associam avaliação a *accountability* e/ou responsabilização e os que analisam os impactos

e/ou efeitos dessas políticas.

Em se tratando dos que buscam abordar o conceito de *accountability*, vale destacar o estudo publicado na Revista Educação & Sociedade, no ano de 2012, pelo professor Almerindo Janela Afonso. Intitulado de *Para uma concetualização alternativa de accountability em educação*, o objetivo do texto esteve voltado para a discussão do conceito de *accountability*, assim como adota uma perspectiva crítica no sentido de chamar a atenção para uma abordagem mais progressista. Em 2015, esse mesmo autor, em seu artigo *Recuo ao cientificismo, paradoxos da transparência e corrupção em educação* reforça a necessidade de maior rigor teórico e conceitual à *accountability* educacional.

É salutar destacar que vários artigos, no área da educação, apenas apresentam o termo *accountability* como sinônimo de responsabilização e/ou de prestação de contas. No entanto, os autores não se debruçam para com a análise semântica do termo, apenas o citam.

No que tange as transformações verificadas, especialmente, nas políticas de *accountability* e de responsabilização, assim como, o contexto a partir do qual emergem, é importante destacar o estudo *O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil* de Nigel Brooke, publicado no ano de 2006. Nesse artigo o autor “trata do surgimento da política em que a escola e seus dirigentes são responsabilizados pelos resultados dos alunos (*accountability*), e descreve os contornos e prováveis consequências das primeiras experiências no Brasil” (BROOKE, 2006, p.377).

Em 2013, Christian Maroy e Annelise Voisin, publicaram o artigo intitulado de *As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública*. O estudo busca apresentar as dimensões que são comuns a implementação dessas, assim como os aspectos que são diversos e que, por conseguinte variam dado o contexto em que são implementadas. Os autores finalizam apresentando as novas tendências nas políticas de *accountability*.

O artigo *Nova gestão pública e educação: a trajetória da política do Quebec de gestão orientada por resultados*, datado de 2015, escrito por Christian Maroy, Cécile Mathou, Samuel Vaillancourt e Annelise Voisin apesar de retratar uma experiência de Quebec, traz importantes elementos, com vistas a compreender a trajetória da gestão por resultados na educação, assim como os modos de regulação. Os autores destacam as ressignificações que esse modelo de gestão sofreu, além de ter “contribuído para o fortalecimento do Estado na orientação e regulação do setor de educação pública; destinando uma perspectiva neogerencial orientada por resultados”.

Janet Newman e John Clarke também se debruçam a estudar essa nova tendência vivenciada na administração pública. Em seu artigo *Gerencialismo*, buscam descrever o Estado Gerencial, assim como pensar os projetos de reforma vivenciados nos últimos quarenta anos sob essa lógica.

O professor Luiz Carlos de Freitas tem-se ocupado em discutir, especificamente, a atuação dos reformadores empresariais da educação no âmbito internacional e nacional. Em seu artigo, *Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação*, busca “reunir evidência empírica costumeiramente sonegada pelos reformadores empresariais da educação no Brasil e apresentar algumas das características que marcam a proposta destes “novos reformadores” (FREITAS, 2012, p.379).

Freitas possui outros artigos, a partir dos quais busca compreender a atuação dos reformadores empresariais na educação, assim como qual conceito de qualidade está por detrás da implementação de políticas de responsabilização educacional. O autor tece inúmeras críticas a essas novas tendências que adentram o campo educacional.

Em se tratando especificamente do caso brasileiro, alguns artigos, como o escrito por Theresa Adrião e Teise Garcia, destacam como o Plano de Desenvolvimento da Educação, por via do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, contribui para a introdução de mecanismos de *accountability* educacional, principalmente, por envolver transferência de recursos e o cumprimento de metas intermediárias do Ideb.

Corroborando com essas discussões, o estudo intitulado *O PDE e as metas do PAR para a formação de professores da educação básica* dos autores Marilda Pasqual Schneider; Elton Luiz Nardi e Zenilde Durli busca analisar a política de regulação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como indutora de melhoria da qualidade na educação básica, além de “por em evidência a atuação regulatória do Estado na projeção do PAR, com tendência à responsabilização dos municípios no atendimento às metas educacionais para a formação de professores” (SCHNDEIDER; NARDI; DURLI, 2012, p.303).

Maria Helena Augusto, no ano de 2015, analisa as políticas educacionais no Brasil, que por via dos resultados dos alunos nos testes em larga escala incentivam o mérito, dando destaque para o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014.

Em 2019, foi publicado na Revista Diálogo Educacional o artigo *Dispositivos de accountability na reforma da educação básica brasileira: tendências em curso*, da autora Marilda Pasqual Schneider. O estudo tem por objetivo “empreender uma análise em torno do vocabulário da reforma na educação básica brasileira, de modo a perspectivar tendências em

curso a partir da apropriação de expressões e mecanismos atualmente associados à *accountability* educacional” (SCHNEIDER, 2019, p.469). Nas considerações finais a autora menciona a imprecisão semântica do termo e que a ascensão dessas políticas coincidem com o surgimento de um novo e moderno modelo de administração pública

De forma geral, é de consenso entre os autores que as políticas de *accountability* emergem e ganham proeminência em um modelo de Estado Neoliberal, marcado pela incorporação de preceitos da administração privada na esfera pública, assim como de globalização e internacionalização das políticas educacionais. No caso brasileiro, essas ganham destaque com a reformulação da Prova Brasil e criação do IDEB.

Ao empreender a busca pela palavra *accountability*, muitos estudos remetem a análises de experiências com essas políticas em estados brasileiros e associam o termo a implementação de sistemas de avaliação, *cabe destacar os artigos: A avaliação educacional em contextos municipais* das pesquisadoras Dirce Nei Teixeira de Freitas e Nataly Gomes Ovando; *Os últimos dez anos de governo em Minas Gerais: a política de resultados e o trabalho docente* que além de ser um estudo de caso traça reflexões sobre as consequências das políticas por resultados no trabalho docente; *Regulação educativa e trabalho docente em Minas Gerais: a obrigação de resultados*, da autora Maria Helena Augusto; *É possível relacionar avaliação discente e formação de professores?*; *A experiência de São Paulo* de Adriana Bauer; e *As professoras e o pagamento de bônus por resultado: o caso da rede estadual de São Paulo*, de Marília Pinto de Carvalho, dentre outros.

Na senda dessa temática, a autora Marilda Pasqual Schneider, no ano de 2017, publicou um manuscrito intitulado de Tessituras intergovernamentais das políticas de *accountability* educacional, no qual buscou a apreensão dos aspectos que conformam os sistemas estaduais de avaliação no Brasil.

O artigo Política de avaliação do desempenho docente nas redes estaduais de ensino do Brasil, publicado na revista Educação e Pesquisa, no ano de 2019, busca analisar as leis e/ou dispositivos legais que instituem e regulamentam a Avaliação do Desempenho Docente nos estados brasileiros. Minhoto e Zatti (2019, p.01), a partir de levantamento em sítios oficiais contataram a “existência dessa iniciativa em 24 estados brasileiros, porém apenas em 14 a política estava efetivamente em vigor em 2015”. Trata-se de um levantamento significativo, pois permite traçar um panorama de como andam a implementação desse tipo de políticas em âmbito brasileiro.

Experiências que focam a implementação de políticas de *accountability* no estado de Pernambuco também foram localizadas. Essas são muito diversas, haja vista que abordam desde

questões relacionadas a gestão, escolha de diretores, impactos para com o trabalho docente e qualidade educacional. Não obstante, a quantidade de estudos encontrados no levantamento de dissertações e teses são bem superiores aos encontrados na Biblioteca Eletrônica Científica Online da Scielo.

Há artigos, também, que retratam experiências internacionais com a implementação de políticas de *accountability*, com destaque para estudos que tratam dos Estados Unidos, Noruega, Chile e Portugal.

Na senda das discussões que relacionam *accountability* a avaliação, temos inúmeros artigos que buscam traçar séries históricas dos resultados das avaliações em larga escala no país, assim como associar o Ideb e seus resultados a dispositivos de responsabilização na educação. As professoras Alicia Bonamino e Sandra Zákia Sousa trouxeram importantes contribuições para a área, com a publicação, no ano de 2012, do artigo *Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola*, a partir do qual buscam analisar três gerações de avaliação da educação em larga escala, a partir dos objetivos e desenhos de iniciativas implementadas no Brasil. Sendo a primeira geração marcada por avaliações mais voltadas para traçar um diagnóstico da situação educacional do país. As outras duas gerações passam a ser associadas a associação entre as políticas de avaliação e responsabilização educacional.

O artigo *Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate*, dos autores Adriana Bauer, Ocimar Munhoz Alavarse e Romualdo Portela de Oliveira, publicado em 2015, também adentra nessa seara de discussões, pois busca analisar a utilização da avaliação como instrumento de responsabilização, assim como as principais críticas a essas políticas em âmbito internacional e nacional.

No que compete aos impactos e/ou efeitos da implementação de dispositivos de *accountability*, em 2019, Almerindo Janela Afonso escreveu o artigo *Tendências Regulatórias e Impactos nas Desigualdades Educacionais, no qual busca enunciar os impactos de conceitos como regulação, governança e accountability*, nas políticas educacionais contemporâneas, marcadamente, no que tange ao acirramento de desigualdades educacionais. Esse retrata uma nova fase nas pesquisas da área, pois traz busca não apenas discutir o conceito, mas trazer à tona impactos advindos da adoção dessas políticas.

Dentre os impactos dessas políticas na educação, sobressaem os estudos que apontam para o aumento da competitividade entre escolas e profissionais de educação. Outro aspecto que merece destaque é que a maioria dos estudos focam nas consequências para o trabalho

docente e aos impactos advindos da implementação de sistemas de avaliação em larga escala atrelados ao pagamento de bonificações, marcadamente, nos estados brasileiros.

4.2 O CONTEXTO DA PESQUISA

O estado escolhido para realização da pesquisa foi o de Pernambuco, em função de este ser um dos entes federados brasileiros que, além de possuir um sistema próprio de avaliação em larga escala, o SAEPE, realiza a avaliação de forma censitária no ensino médio, o que não é uma prática comum, pois a maioria dos estados adota o padrão do Saeb e realiza a avaliação na última etapa da educação básica apenas de forma amostral, ou seja, somente algumas escolas são selecionadas para a sua aplicação. Outro aspecto que também merece destaque é que, desde o ano de 2008, Pernambuco conta com uma política de bonificação, fruto de um programa de governo intitulado *Modernização da Gestão Pública*.

Na questão educacional, o estado de Pernambuco está subdividido em 16 regionais, conforme se pode visualizar no mapa a seguir.

FIGURA 3 - GERÊNCIAS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

**GERÊNCIAS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO**

01 - Recife Norte	09 - Agreste Centro Norte (Caruaru)
02 - Recife Sul	10 - Agreste Meridional (Garanhuns)
03 - Metropolitana Norte	11 - Sertão do Moxotó-Ipanema (Arcoverde)
04 - Metropolitana Sul	12 - Sertão do Alto Pajeú (Afogados da Ingazeira)
05 - Mata Norte (Nazaré da Mata)	13 - Sertão do Submédio São Francisco (Floresta)
06 - Mata Centro (Vitória de Santo Antão)	14 - Sertão do Médio São Francisco (Petrolina)
07 - Mata Sul (Palmares)	15 - Sertão Central (Salgueiro)
08 - Vale do Capibaribe (Limoeiro)	16 - Sertão do Araripe (Arapirina)

FONTE: Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (2019).

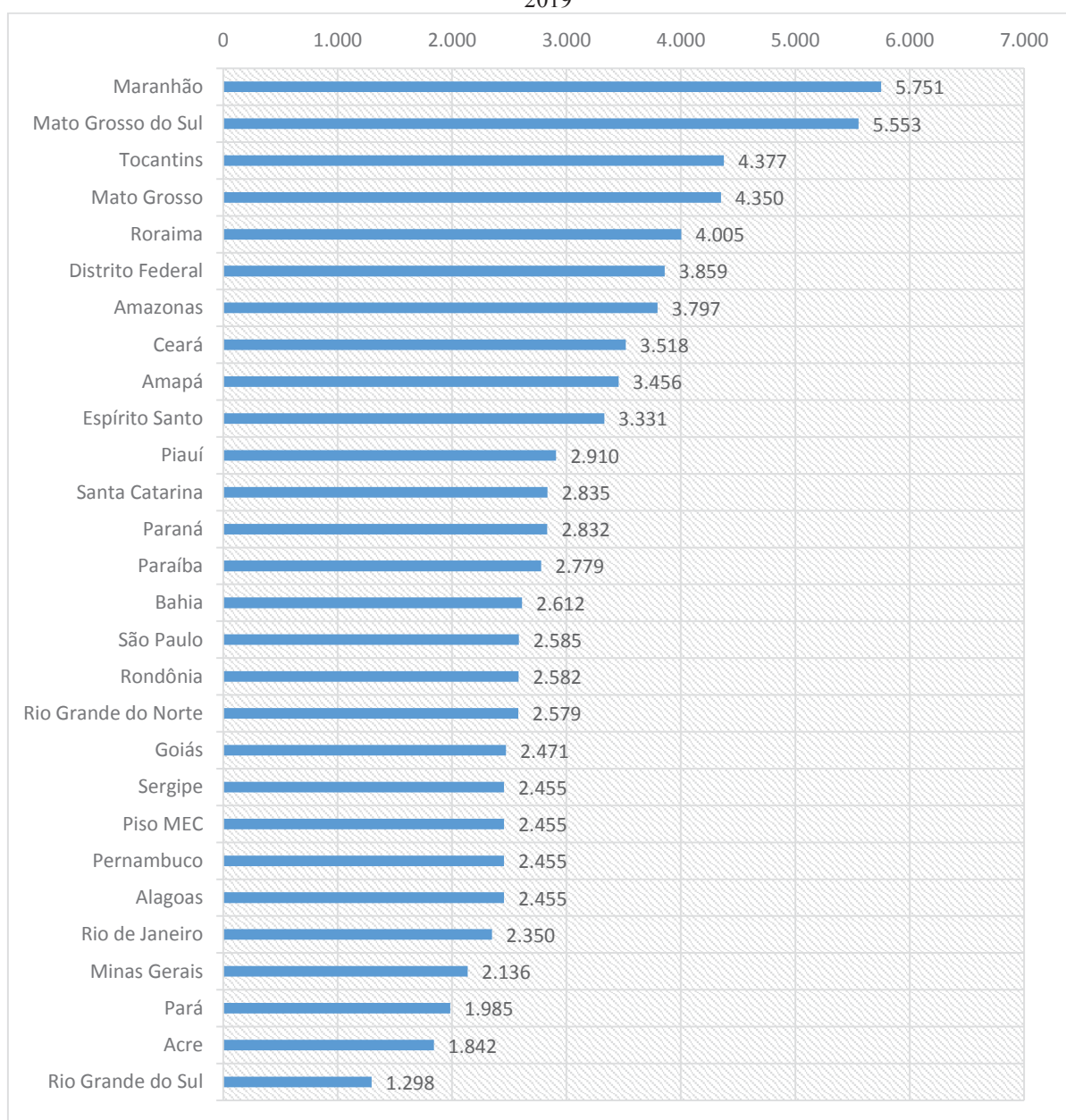
Segundo dados do Censo Escolar do ano de 2017, o estado possui em sua dependência administrativa 787 escolas, distribuídas em 185 municípios. Dessa forma, dada a extensão territorial, o município escolhido para a realização da coleta de dados foi Recife, capital do estado. Este município possui, aproximadamente, 1,5 milhão de habitantes e uma área de 217 km², é sede da Região Metropolitana do Recife e, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), é classificado como uma metrópole regional e trata-se da maior aglomeração urbana da região nordeste.

Após a definição do município do Recife, iniciou-se o contato com as gerências regionais de educação, a fim de solicitar o aceite para a realização da coleta de dados. A Gerência Recife Sul sinalizou o aceite na participação da pesquisa e autorizou a realização de entrevistas com os docentes do ensino médio.

A Gerência Recife Sul de Educação contava com 86 escolas de ensino fundamental e médio no ano de 2017. No ano de 2018, uma delas foi extinta, restando, portanto, 85 instituições educacionais.

No que tange aos professores, segundo dados do Censo Escolar de 2018, o estado contava com 94.185 docentes, sendo 20.110 pertencentes à rede estadual de ensino. O valor do salário dos docentes está representado pelas informações disponíveis no Gráfico 5:

GRÁFICO 5 - VALOR DO SALÁRIOS DOS DOCENTES NOS ESTADOS BRASILEIROS NO ANO DE 2019



FONTE: Gazeta do Povo (2019)

É possível observar que o estado de Pernambuco paga aos seus professores o valor do piso salarial estipulado pelo MEC. Todavia, encontra-se em posições inferiores, se equiparado a maioria dos estados.

4.2.1 Percurso e Ferramentas

Inicialmente, foram mapeados os principais estudos publicizados sobre as políticas de *accountability* na educação brasileira. Com base nestes, identificou-se que Pernambuco foi um dos pioneiros no país, especialmente, quando se trata da implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização no ensino médio.

Neste contexto, foram levantados os documentos que orientam e instituem essas políticas no estado. O Quadro 4 exemplifica os principais:

QUADRO 4 - DOCUMENTOS QUE ORIENTARAM A IMPLEMENTAÇÃO DE DISPOSITIVOS DE *ACCOUNTABILITY*/PE

Documento	Descrição
Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar – Módulo 12 “Políticas de Responsabilização Educacional”.	Material elaborado para o curso de aperfeiçoamento oferecido aos gestores.
Nota Técnica – Avaliação das escolas estaduais e o Bônus de Desempenho Educacional	Nota técnica explicativa sobre os critérios para receber o BDE.
Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008.	Institui o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências.
Decreto nº 32.300 de 08 de setembro de 2008.	Regulamenta a Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, que institui o Bônus de Desempenho Educacional – BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências.
Lei nº 13.696, de 18 de dezembro de 2008	Altera a Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, que institui o Bônus de Desempenho Educacional – BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências.
Programa de Modernização da Gestão	Programa focado na melhoria dos indicadores educacionais.

FONTE: a autora.

Após a análise dos documentos oficiais, foi realizada a organização do instrumento para a realização da coleta de dados em campo, com vistas à resolução do objetivo principal dessa tese, que é analisar quais as repercussões das políticas de *accountability* no estado de Pernambuco. Foi escolhida como instrumento de coleta de dados a entrevista.

Foram entrevistados 19 professores que atuam em 4 escolas de ensino médio do município de Recife, pertencentes a rede estadual de educação. As escolas foram indicadas por uma funcionária que atua na Gerência Regional de Educação atendendo às especificações da pesquisadora, ou seja, instituições bonificadas e não bonificadas.

Para a escolha das escolas e realização das entrevistas foram utilizados os resultados do BDE do ano de 2016, pagos no ano de 2017. Na ocasião da visita da pesquisadora ao estado, os dados do ano de 2017, com previsão de pagamento para 2018, ainda não haviam sido divulgados pela Secretaria de Estado de Educação.

No tocante aos professores, foram entrevistados os que se voluntariaram para colaborar com a pesquisa em questão. Cabe destacar que, na ocasião da visita da pesquisadora nas escolas, os professores eram convidados a participarem da pesquisa, ou seja, não foram previamente escolhidos para tal.

Como procedimento ético, no momento da entrevista foi entregue a cada sujeito um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (conforme Apêndice 1), o qual explicava os objetivos da pesquisa e mencionava a observância ética do sigilo e da liberdade que o professor possuía de participar ou não da atividade. O termo foi assinado em duas vias pela pesquisadora e pelos sujeitos que concordaram em participar da pesquisa. Providos deste documento, poder-se-ia realizar a entrevista individual, que foi realizada a partir de roteiro semiestruturado (conforme Apêndice 2).

Um dos aspectos que também merece atenção é o medo de repressão de muitos professores em conceder entrevista. Uma das primeiras perguntas dirigidas a pesquisadora é se a pesquisa era realizada a pedido do estado de Pernambuco e se tinha algum tipo de financiamento de institutos ou fundações. Mesmo com a assinatura do TCLE, pediam que não fosse divulgado o nome dos profissionais e nem das escolas participantes. Dessa forma, optou-se pela não divulgação dos envolvidos na realização dessa pesquisa.

Nesse cariz, a organização das escolas pesquisadas ficou assim estruturada:

QUADRO 5 – ORGANIZAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DAS ESCOLAS PESQUISADAS

	ESCOLA 1	ESCOLA 2	ESCOLA 3	ESCOLA 4
Modalidade de ensino médio ofertada	Escola de Referência de Ensino Médio (EREM) Integral	Regular	Regular	Técnica
Resultado final do BDE no ano de 2016 (pago em 2017)	89,1%	89,1%	Não obteve bonificação	33,3%
Número de matrículas	882 705 integral	980	760	722 500 integral
Turnos	2	3	3	2
Número de funcionários	63	67	52	64

FONTE: a autora.

As entrevistas foram efetivadas no mês de agosto do ano de 2018. Além de sua realização, a pesquisadora teve a oportunidade de visitar as 4 (quatro) escolas e dialogar informalmente com gestores e demais profissionais que nelas atuam. Uma das questões que merece destaque é a surpresa dos profissionais na realização da pesquisa em Pernambuco, especialmente, pela pesquisadora residir na região sul do país. Alguns profissionais manifestaram também a percepção de que a região sul é muito mais desenvolvida em âmbito educacional.

As entrevistas foram transcritas logo após a sua realização e, como técnica para o tratamento dos dados coletados, foi utilizada a análise de conteúdo. Bardin (1995), ao analisar as raízes históricas dessa técnica, menciona que o primeiro nome que ilustra a análise de conteúdo foi H. Lasswell, que fez análises da imprensa e da propaganda desde 1915. No entanto, cabe salientar que nessa época o material utilizado era essencialmente jornalístico, e o rigor científico invocado era o da medida, o que corroborava que as análises da época fossem quantitativas. Criou-se, na época, certo fascínio pela contagem e pela medida, técnicas que foram ampliadas com a Segunda Guerra Mundial e passam a integrar o estudo das propagandas. Vale destacar que, por aproximadamente 40 anos, a análise de conteúdo se desenvolveu nos Estados Unidos.

A análise de conteúdo, segundo os estudos de Bardin (1995), constitui-se de várias técnicas que buscam descrever e analisar os conteúdos presentes no processo de comunicação. Essas técnicas possibilitam levantamentos tanto quantitativos como qualitativos. Tratam-se de técnicas de pesquisa que permitem a descrição de forma sistemática das mensagens, assim como possibilitam que o interlocutor teça inferências sobre os dados.

Desdobra-se nas seguintes etapas: pré-análise, exploração do material ou codificação e tratamento dos resultados obtidos. Poirier e Valladon (1983) salientam que a análise de conteúdo está orientada para um número razoável de entrevistas, pois deve permitir estabelecer uma análise comparativa por via de tipologias, categorias e análises temáticas.

As entrevistas desse estudo foram agrupadas nas categorias: *Gaming* e/ou efeitos indesejados; *Marketing Accountability*; Competitividade e Meritocracia; Regulação e Cobrança por resultados; e, Qualidade das Aprendizagens no ensino médio. Ao final, buscou-se sintetizar o pensamento dos docentes acerca dos dispositivos de *accountability* implementados no estado, com vistas a apresentar as contradições do modelo implementado.

Para atender aos demais objetivos específicos fez-se uso da pesquisa bibliográfica e documental, além de uma revisão de literatura. A pesquisa bibliográfica é uma das etapas na realização de uma investigação científica. “É feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites” (FONSECA, 2002, p. 32), auxilia o pesquisador a compreender o universo de estudo, assim como o que já foi dito a respeito do objeto estudado.

A pesquisa documental, apesar de muito próxima da bibliográfica, “recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc.” (FONSECA, 2002, p. 32).

Cabe destacar que tanto a pesquisa bibliográfica como a documental foram de suma importância para compreender a temática e o universo pesquisado.

4.3 O ENSINO MÉDIO NO ESTADO DE PERNAMBUCO

No estado de Pernambuco, todas as iniciativas relacionadas ao ensino médio estão direcionadas à implantação de Escolas de Referência de período integral e semi-integral, assim como de escolas técnicas. Estudos empreendidos demonstram que as primeiras iniciativas de reforma no ensino médio no estado de Pernambuco foram desenvolvidas durante o primeiro mandato de Jarbas Vasconcelos como governador. Cabe mencionar que este era um forte aliado político do presidente Fernando Henrique Cardoso, aliança que gerou forte sintonia com os ideais neoliberais e de reforma na administração pública.

Acompanhando a política do governo federal, criou-se nessa época uma desqualificação do setor público e uma supervalorização dos serviços ofertados pela iniciativa privada. Vasconcelos também propunha alterações nas ações e no foco do Estado, ou seja, queria um Estado:

[...] menos executor, menos prestador de serviços, deixando de ser responsável único e direto pelo desenvolvimento econômico e social e mantendo suas funções de coordenador, regulador, promotor e provedor dos bens de serviços públicos e também mudanças na linguagem da campanha, de uma ‘administração pública burocrática, rígida e ineficiente’ para uma ‘administração pública gerencial’ (PERNAMBUCO JÁ, 1998, p. 107).

Um das ações que merecem destaque no âmbito da política educacional foi a constituição do Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), no ano de 2002. Trata-se de uma instituição sem fins lucrativos, com vistas a mobilizar a sociedade civil e, principalmente, a classe empresarial para propor soluções inovadoras para a educação. Foi materializada através do Convênio de Cooperação Técnica (CCT) n° 21/2003.

O principal objetivo do CCT era:

[...] a concepção, o planejamento e a execução em conjunto de ações no sentido da melhoria da oferta e qualidade de ensino público médio do Estado de Pernambuco, assegurando a efetividade desse dever do Estado no âmbito da rede pública, através do aporte de recursos técnicos, financeiros e materiais, públicos e privados, conjugados com ações comunitárias, observando os princípios constantes da Constituição da República e das leis específicas (PERNAMBUCO, 2003).

A primeira ação em parceria foi a reforma do Ginásio Pernambucano. Esta escola contava com mais de 3 mil alunos matriculados nos ensinos fundamental e médio. Segundo informações veiculadas por um jornal local:

Além das melhorias na infraestrutura do prédio, o colégio adotará um novo modelo de educação, priorizando a valorização dos professores, a ampliação das atividades oferecida aos estudantes e a gestão através de parcerias com a iniciativa privada. O objetivo da Secretaria de educação é resgatar a qualidade do ensino e adotá-lo como modelo para as demais unidades educacionais de Pernambuco (JC ONLINE, 2000).

Leite (2009) salienta que, entre os anos de 1999 e 2002, o estado de Pernambuco não possuía um projeto para fortalecer as suas políticas educacionais, o que fortaleceu a entrada da iniciativa privada para gerir o setor educacional. “Tal situação constitui, sem dúvida, um exemplo dos efeitos da reforma de cunho neoliberal do Estado Brasileiro dos anos 1990 que influenciou a política local” (LEITE, 2009, p. 73).

Vale destacar que nesta parceria, o estado seria responsável pelos recursos financeiros e físicos e o Instituto responsabilizar-se-ia pelas ideias inovadoras e tecnologia gerencial.

Leher (2010, p.373) salienta que a convergência com o mercado e com acordos internacionais foi tão forte que levou o Brasil às seguintes estratégias:

A oferta educativa teria de ser ampliada no nível fundamental e na formação profissional de natureza instrumental, e as parcerias público-privadas deveriam ser incentivadas em todos os níveis e modalidades de ensino, legitimando iniciativas em todos os níveis e modalidades de ensino, legitimando iniciativas empresariais específicas, como o Brasil Competitivo, auspiciados pelo Banco Mundial (BM) e pela USAID, entre outras.

No ano de 2004, foi instituído, pela Lei 12.588, o Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental (PROCENTRO) e a Unidade de Cooperação do Programa de Desenvolvimento de Centros de Ensino Experimental, um órgão da Secretaria de Estado de Educação responsável por ofertar apoio técnico e pedagógico para as escolas de ensino médio, pautado em um modelo de educação integral atrelado ao viés empresarial. O grande propósito da Lei 12.588 de 2004 foi formalizar as parcerias público-privadas.

O PROCENTRO é fruto de uma constatação: a de que o Poder Público, por si só, não possui condições de implementar uma escola pública de qualidade para o Ensino Médio. Essa constatação, que se reflete no abandono do antigo Ginásio Pernambucano, revela-se nas dificuldades financeiras para o financiamento do Ensino Médio; nos entraves institucionais que dificultam uma gestão eficiente; nas ineficiências observáveis nas taxas de abandono, evasão e repetência neste nível de ensino; na elevada taxa de distorção idade/série dos alunos; na elevada oferta de vagas em cursos noturnos; na baixa qualidade das notas dos alunos no ENEM; e, finalmente, na iniquidade criada por um sistema em que menos da metade dos alunos ingressos na 1ª série consegue concluir a 3ª. As ineficiências e distorções penalizam, fortemente, os alunos que se evadem durante o Ensino Médio. Os graduados no Ensino Fundamental e no Ensino Médio ganham salários superiores aos dos jovens que iniciam, mas não concluem esse nível de ensino. (MAGALHÃES, 2008, p. 27)

Em se tratando dos princípios pedagógicos, o PROCENTRO guarda estreita aproximação com as quatro dimensões propostas no Relatório Jacques Delors: aprender a ser, aprender a conviver, aprender a fazer e aprender a aprender, ou seja,

[...] propõe reequilibrar as relações entre a razão, a afetividade, a corporeidade e a espiritualidade. Essa filosofia é voltada para a formação de valores e para o protagonismo juvenil, além de trazer em seu bojo vários outros conceitos como autonomia, empreendedorismo, projeto de vida, provocando uma salada de conceitos que não favorecem à formação integral do estudante, pelo contrário a superficializam (MORAIS; SILVA, 2019, p. 233).

Educação acadêmica de qualidade, preparação para a vida, educação profissionalizante e um professor que se responsabiliza pela educação integral de seus alunos também integram os princípios pedagógicos.

[...] a unidade operacional do Programa é uma escola de Ensino Médio denominada de Centro. A decisão sobre a localização e a abertura de um novo Centro decorre de um processo de estudos e planejamentos pela secretaria de educação e pelo ICE, onde se identificam as necessidades e conveniências de sua implantação. A decisão depende, também, do interesse e da disponibilidade das prefeituras em participar e colaborar com a iniciativa, bem como das comunidades locais. Este envolvimento assegura, antecipadamente, a co-responsabilidade pelo empreendimento, que é fator de estabilidade e garantia de sua sustentabilidade (MAGALHÃES, 2008, p. 31).

A experiência de educação integral no ensino médio, no estado de Pernambuco, surgiu no ano de 2004, com a implantação do Centro Experimental Ginásio Pernambucano (CEEGP), fruto de parcerias com o empresariado, com atendimento exclusivamente para o ensino médio. Trata-se de mais uma das iniciativas de cooperação com a iniciativa privada proposta pelo governo de Cardoso (1995 – 2003), e que encontrou adeptos no estado de Pernambuco. Cabe mencionar que, para ingressar neste, tanto alunos quanto professores passaram por uma seleção, o que gerou um grande embate, visto que nem todos alunos da antiga escola intitulada de Ginásio Pernambuco conseguiram retornar.

Por fim, ficou decidido que haveria a formação de uma turma de 3º ano do Ensino Médio para os jovens advindos do antigo GP, mas diferentemente das turmas do 1º ano teriam aula apenas no turno da tarde, tendo garantida a vaga no projeto “Rumo à Universidade” aos sábados. Já em relação aos jovens estudantes da antiga 8ª série e que fariam o 1º ano no CEEGP seriam selecionados aqueles que possuísem as melhores notas dentro da rede estadual independentemente da escola que haviam frequentado (MORAIS, 2013, p. 102).

Centrado nos alunos que possuísem as melhores notas, fica evidente como o CEEGP salienta a segregação, pois o ensino médio torna-se elitizado e dual.

De modo geral, segundo o modelo de escola (em tempo) integral desse governo se caracteriza pela criação do PROCENTRO responsável em fornecer o apoio técnico e pedagógico às escolas, denominadas de centros responsáveis em oferecer um Ensino Médio de qualidade com forte presença do setor privado, utilizando o modelo gerencial transposto do mundo empresarial impondo assim sua lógica de gestão (MORAIS, 2013, p. 103).

Merece destaque que a função do gestor em todas as escolas pertencentes à rede estadual, ocupada até então por um professor da própria rede, tenha passado a ser por cargos comissionados, apresentando, portanto, a prerrogativa de não ser funcionário do quadro da rede estadual de ensino (PERNAMBUCO, 2003).

O governador Eduardo Campos (2008-2013), ao assumir a gestão do estado, constatou, com base nos resultados do Ideb, que o estado possuía o 8º pior desempenho do Brasil, além de

altas taxas de repetência e distorção idade-série. Dado esse contexto e as ideias oriundas do Programa de Modernização da Gestão Pública, iniciou no estado a implantação de um sistema próprio de avaliação e um sistema de incentivos. Essas medidas tinham como objetivo a melhoria da qualidade, assim como dos indicadores da rede estadual seria a criação de escolas de referência de ensino médio.

É neste contexto que Eduardo Campos iniciou a sua primeira gestão e, em 2008, o Procentro é transformado, segundo o governo, em Política Pública, com o nome de Programa de Educação Integral (PEI), através da Lei Complementar nº 125/2008, de 10 de julho de 2008 (PERNAMBUCO, 2008), e os Centros de Ensino Experimental (CEE) tornam-se Escolas de Referência em Ensino Médio (Erem) (MORAIS; SILVA, 2019, p. 220).

Segundo Brasil (1996), compete aos estados o atendimento ao ensino médio. O governo de Pernambuco, no ano de 2008, iniciou uma política que, segundo os documentos oficiais, se trata de uma inovação em âmbito brasileiro.

As Escolas de Referência de Ensino Médio (EREM) possuem regime de funcionamento integral, com carga horária de 45 horas aulas semanais, e semi-integral, com carga horária de 35 horas aulas semanais, ou seja, uma escola funcionando com professores trabalhando cinco manhãs e três tardes ou cinco tardes e três manhãs, e os estudantes, cinco manhãs e duas tardes ou cinco tardes e duas manhãs. É interessante ressaltar que o projeto de Educação Integral do estado contempla, além das EREM, as Escolas Técnicas Estaduais (ETE), e que ambas são exclusivas para o Ensino Médio.

No que compete à fundamentação teórico-metodológica da Política de Educação Integral de Pernambuco, é baseada na Educação Interdimensional, defendida por Antônio Carlos Gomes da Costa, ou seja, pautada em quatro dimensões: racionalidade, afetividade, espiritualidade e corporeidade. Ainda, a essa metodologia foi atrelada às premissas da Tecnologia Empresarial Aplicada à Educação (TEAR).

Formar o cidadão integral pressupõe a oferta de educação de qualidade cujo maior foco é assegurar que os alunos tenham condições de fazer uma ‘leitura crítica da vida’ que os leve, por si mesmos, a usar o conhecimento como instrumento de aprendizagem ao seu alcance de forma útil e significativa, oferecendo uma ‘educação interdimensional, cujo educador - mais do que um simples transmissor ou aplicador de conhecimentos elaborados em outros contextos - deve ser constantemente convocado e incentivado a produzir conhecimento através da constante conceituação de sua prática, aprendendo e ensinando a pensar a vida e a viver o pensamento’ (Prof. Antônio Carlos Gomes da Costa) (PERNAMBUCO, 2010, p. 11).

A Pedagogia das Competências também embasa as propostas voltadas ao Ensino Médio no estado de Pernambuco, principalmente as escolas de tempo integral. A utilização do termo está relacionada com a aproximação e, segundo Moraes e Silva (2019, p.233), tem por “objetivo aproximar a escola da lógica empresarial, ou seja, formar trabalhadores polivalentes, flexíveis, capazes de trabalhar em grupo e resolver problemas na ação”.

Todas as reformas propostas no âmbito educacional são pautadas em parcerias público-privadas. Segundo Ball (2014, p. 146), cada vez mais as agências supranacionais estão subsidiando os governos e não se trata de doações, mas sim de investimentos e empreendedorismo social, ou seja, “são vistos como formas mais efetivas de conseguir-se acesso mais amplo e melhoria da qualidade da educação do que, argumenta-se, pode ser alcançado pelos governos ou por via tradicional de ajuda ou caridade”.

É importante que, em se tratando do ensino Médio, o governo Jarbas (1999-2006) foi marcado pela “criação dos Centros de Ensino Experimental (CEE), por meio do Programa Pro-centro (Decreto nº 26.307/2004), teve como carro-chefe a estratégia de concessão de gestão de vinte escolas públicas da rede estadual ao Instituto de Corresponsabilidade Educacional (ICE)” (SILVA; BARBOSA; BENITTES, 2019, p. 173).

Conquanto,

[...] nos governos Campos (2007-2010/2011-2014) e Câmara (2015- 2018) temos, como marco inicial das reformas, o cancelamento do *Convênio de Cooperação Técnica e Financeira nº 21/2003*, que firmava a parceria do governo com o ICE na gestão por concessão. Nesse quadro, a nova aposta do governo pernambucano teve como fios condutores dois reparos institucionais. Foram eles, o Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação (PMGP-ME), que foi regulamentado pelo Decreto nº 29.289, de 07 de junho de 2006; e o Programa de Educação Integral (PEI), que foi regulamentado pela Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008, e que criou as Escolas de Referência em Ensino Médio (SILVA; BARBOSA; BENITTES, 2019, p. 173)

É importante salientar que além das escolas de Ensino Médio de Referência, o estado possui escolas que atendem em período semi-integral e regular, o que por sua vez reflete o dualismo e a desigualdade nas condições de oferta dessa etapa da Educação Básica, sejam em infraestrutura, sejam no que remete ao quesito pedagógico.

Com o encerramento do convênio com o ICE, o estado vem utilizando e adaptando prédios já existentes, com vistas a dar continuidade à sua política de educação integral. Como as estruturas estão sendo adaptadas, nem sempre apresentam um espaço adequado para tal. Em relação à ampliação do tempo, Pernambuco tem ampliado significativamente o tempo das escolas semi-integrais, pois para tal iniciativa não é necessário ampliar o espaço escolar e “passa

a impressão que o número de Escolas de Referência vem aumentando e, conseqüentemente, a ideia de universalização, sem, no entanto, representar a melhoria da qualidade” (MORAIS; SILVA, 2019, p. 232).

As Escola de Referência oferecem um currículo e, conseqüentemente, uma formação voltada ao mercado de trabalho e necessárias para atender as demandas dos Organismos Multilaterais. Trata-se de um currículo pouco crítico, baseado no desenvolvimento de competências, educação empreendedora e protagonismo juvenil.

O termo referência na nomenclatura das escolas busca designá-las como instituições de alto padrão educacional.

[...] a própria nomenclatura – Escola de Referência – está sendo utilizada para apresentar um modelo de escola diferenciado, sugerindo que dentro da própria rede de educação há uma diferenciação no atendimento tanto administrativo quanto pedagógico, o que já leva a questionamentos sobre o quanto isso é benéfico para os estudantes e se é possível uma universalização dessas escolas dentro da rede estadual de Pernambuco (MORAIS; SILVA, 2019, p. 231).

A redução da evasão e da repetência no ensino médio, conjuntamente com os resultados do SAEPE, tem levado o estado de Pernambuco a ser considerado uma das referências educacionais no âmbito brasileiro. Não obstante, faz-se necessário problematizar a que, ou melhor, a quem serve esse modelo educacional implementado no estado.

Em se tratando das avaliações em larga escala voltadas para o ensino médio, Morais e Silva (2019) salientam que o afã de reduzir a qualidade a indicadores educacionais pode levar a escola a aligeirar a formação e esquecer que a avaliação deveria ser formativa e uma prática contínua. Para os autores, o modelo de avaliação em voga também está baseado nas competências especificadas no Relatório Jacques Delors, precipuamente no lema aprender a aprender, pois se trata de uma forma de dualizar o ensino médio e “de esvaziar a educação escolar da classe trabalhadora e aprimorar a educação das elites” (MORAIS; SILVA, 2019, p. 233).

Na senda desse debate, a escola passa a ter uma concepção utilitarista, ou seja, de ensinar os conhecimentos que são úteis para a vida em sociedade ou que possuam aplicabilidade. É salutar destacar que o universo pesquisado é marcado por profundas desigualdades, tanto estruturais como pedagógicas, advindas, precipuamente, da forma como o estado de Pernambuco tem pensado as suas políticas educacionais, especialmente as que competem ao ensino médio.

5 DISPOSITIVOS DE *ACCOUNTABILITY* NO ESTADO DE PERNAMBUCO: UMA ANÁLISE DO *MODUS OPERANDI*

O capítulo que ora se apresenta busca compreender, a partir dos documentos oficiais, a concepção de *accountability*, que está subjacente à implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização no estado de Pernambuco, assim como o *modus operandi* dos dispositivos implementados.

É interessante destacar que a implementação de dispositivos de *accountability* em Pernambuco se inicia com o Programa de Modernização da Gestão Pública, que tem como foco a melhoria dos indicadores educacionais e, substancialmente, a gestão por resultados. Nesse viés, torna-se impossível não falar sobre as políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização sem compreender o contexto do qual emergem, ou seja, o programa intitulado Modernização da Gestão Pública.

5.1 MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: A EDUCAÇÃO EM DEBATE

Os movimentos de reforma do estado e do modelo de administração pública, tanto no nível internacional como no nacional, enfatizaram, inicialmente, estratégias com vistas à busca do equilíbrio fiscal, assim como à melhoria da eficiência e da eficácia dos serviços prestados pelo setor público e à definição de estratégias operacionais visando ao desenvolvimento a longo prazo.

Em se tratando da gestão pública, esta foi muito influenciada pelos princípios da Nova Gestão Pública (NGP), centrada no controle e na eficiência, assim como na incorporação do modelo de gestão privada para a esfera pública. No Brasil, o primeiro período (1995 a 1998) foi marcado pela criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e pela publicação do Plano Diretor, um documento voltado para a modernização a gestão e com o objetivo de “aumentar a governança do Estado, limitar a ação estatal a funções próprias e transferir a estados e municípios ações de caráter regional e local” (MARE, 1995).

Entre os anos de 1999 e 2002, as ideias propostas no Plano Diretor foram perdendo a centralidade, e o MARE foi extinto. Suas funções foram transferidas para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Este período foi marcado, segundo Marini e Martins (2014), pela retomada do planejamento gerencial, avanço da gestão por resultados, via fortalecimento do Plano Plurianual (PPA) e da Gestão por Programas. “Também merece destaque a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, o fortalecimento das carreiras de Estado e as iniciativas de governo eletrônico” (MARINI; MARTINS, 2014, p. 38).

No governo Lula, a modernização a gestão pública foi abordada sobre dois movimentos:

O primeiro, de natureza institucional, apontando o foco na gestão participativa, com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) – órgão majoritariamente da sociedade civil, de caráter consultivo da Presidência da República –, com o objetivo de colaborar na formação do juízo político do governo e de estabelecer o diálogo entre as diversas representações da sociedade civil, com a discussão de políticas públicas e a proposição de medidas necessárias para alavancar o crescimento do país. O segundo, de natureza gerencial, com a elaboração do Plano de Gestão para um Brasil de Todos, contemplando, de forma convergente, com os objetivos de políticas públicas e programas do Plano Plurianual (PPA), com a redefinição das estratégias, a recomposição da forma de trabalho, a reconfiguração das estruturas e processos e o redimensionamento de recursos em bases mais eficientes e direcionadas para resultados (MARINI; MARTINS, 2014, p. 38).

O ciclo de reformas no aparelho de Estado, nas políticas públicas e no modelo de gestão, iniciadas no ano de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foram paulatinamente se expandindo para os estados da federação.

[...] as reformas na gestão pública no âmbito estadual vêm sendo impulsionadas, desde a metade da década de 1990, por cinco fatores que interagem e se reforçam mutuamente: 1) a crise financeira dos governos estaduais e a construção de uma coalizão e de instituições pró-ajuste fiscal; 2) a propagação das idéias da Nova Gestão Pública após 1995, com o reforço recente de técnicos com passagem pelo Governo Federal, os quais, sobretudo desde 2003, migraram para governos estaduais; 3) disseminação de boas práticas e inovações administrativas pelo País; 4) fortalecimento de fóruns federativos interestaduais, como o Conselho de Secretários Estaduais de Administração (Consad); 5) o processo de construção de rede entre a União e os estados em prol do PNAGE, em termos de diagnóstico, montagem e negociação do programa (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p. 5).

Ainda, segundo Abrucio e Gaetani (2006), os vetores que impulsionaram a reforma no aparelho de Estado brasileiro estiveram voltados para o fato de os governos estaduais terem conquistado maior autonomia com a promulgação da Constituição Federal de 1988. No entanto, apenas a redemocratização não foi suficiente para conter o patrimonialismo e o clientelismo presente. Além disso, os governos estaduais iniciaram a “constituição de uma postura predatória por parte dos estados, que aumentaram em demasia o endividamento e criaram instrumentos para produzir ‘recursos’ sem base orçamentária clara, repassando tais custos à União” (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p. 3).

É importante salientar que as relações intergovernamentais também foram modificadas com a CF, haja vista que os municípios foram fortalecidos e, conseqüentemente, muitas políticas públicas foram municipalizadas. Destarte, os estados foram retirados da execução direta de muitos serviços, ficando assim apenas na coordenação.

De uma forma geral, a reforma do Estado foi marcada pela transição de governo para a governança, caracterizada por “[...] uma nova modalidade de poder público, agência e ação social e, na verdade, uma nova forma de Estado” (BALL, 2013, p. 180).

No estado de Pernambuco, entre os anos de 1999 e 2006, o atual governador Jarbas Vasconcellos, inspirado pela instituição do MARE e pelo movimento nacional em prol do Plano Diretor de Reforma do Estado, iniciou um movimento com vistas a realizar uma reforma institucional, pautado em um modelo de administração mais enxuto para a esfera estadual.

[...] o Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública – Progestão, adotado nesse período, lançou as bases para a gestão voltada para resultados. Com definição de estratégias setoriais, o projeto tinha por finalidade promover a modernização gerencial das instituições públicas através da elaboração de planos estratégicos para os órgãos da administração, traçando objetivos, metas, indicadores, definindo a sistemática de monitoramento de seus resultados, e formalizando-os em contratos de gestão (CRUZ; MARINI; LEMOS, 2014, p. 3).

É interessante ressaltar que este governo buscou, principalmente, o ajuste fiscal. Autores como Marini e Martins (2014) salientam que as iniciativas operadas nesta época contribuíram para a introdução de uma cultura de gestão para resultados e para o ajuste fiscal. No entanto, diminuíram a capacidade de ação, assim como a qualidade na prestação de serviços do estado para com a sociedade.

No ano de 2006, foram dados os primeiros passos para a construção de “um novo Modelo de Governança Pública para Pernambuco” (MARINI; MARTINS, 2014, p. 41), significando um grande marco para a história da gestão pública.

Ainda no ano de 2006, o então candidato ao governo do estado, Eduardo Campos, realizou inúmeras reuniões com representantes de diversos segmentos da sociedade civil, objetivando definir os temas chaves que “deveriam ser incorporados em sua campanha e as linhas mestras da administração que se propunha a iniciar” (MARINI; MARTINS, 2014, p. 41). Ao final dessas reuniões, o programa de governo de Eduardo Campos foi intitulado de *Um Novo Pernambuco*, orientando suas atividades em torno de 4 eixos:

[...] o desenvolvimento da cidadania e igualdade de oportunidades; o desenvolvimento equilibrado das regiões do Estado com responsabilidade ambiental; a universalização e modernização de bens e serviços de infraestrutura; e o atendimento às demandas do cidadão com dinamismo na gestão financeira (MARINI; MARTINS, 2014, p. 41).

Após as eleições, foram realizadas reuniões com diversos especialistas e militantes da Frente Popular de Pernambuco, com vistas à elaboração de um diagnóstico da real situação do

estado e iniciar estudo acerca das ações prioritárias para o novo governo. Segundo Marini e Martins (2014), umas das questões apontadas ao final desse trabalho foi a necessidade em modificar o rumo da gestão pública.

O estado de Pernambuco participou:

[...] do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e Distrito Federal (Pnage), iniciativa do Conselho Nacional de Secretários de Administração (Consad), que articulou empréstimos junto a organismos financeiros multilaterais (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento) com o objetivo de modernizar a administração pública, lançado em maio de 2006. Em sintonia com esse programa, o governo do Estado de Pernambuco lançou em 2007 o Programa de Modernização da Gestão Pública –: Metas para Educação (PMGE/ME) (MORAIS; SILVA, 2019, p. 223).

Em 2007, teve início o mandato do governador Eduardo Campos (PSB), eleito com base no Programa *Um Novo Pernambuco* e tendo como marca distintiva de seu governo a adoção de um Modelo de Planejamento e Gestão Democrático e Regionalizado para o Estado. Uma de suas primeiras medidas foi identificar áreas enfraquecidas nas gestões anteriores e criar estruturas que estivessem em permanente diálogo com a sociedade.

Nesse viés, foi estruturada uma Secretaria de Planejamento e Gestão, com o objetivo de executar funções relacionadas ao planejamento, orçamento e à gestão da estratégia. Cabe mencionar que uma das suas principais funções também está relacionada à reorganização e ao fortalecimento da governabilidade do estado, e na transição da ideia de governo para a de governança. Shiroma e Evangelista (2014, p. 26) salientam que “a noção de Governo aparece na literatura examinada mais associada às estruturas do Estado, enquanto que Governança ou Governação às ações e aos processos, mecanismos e estratégias de governo”.

Já Pollitt (2009), afirma que o termo governança é um termo da moda, ou do momento, haja vista que traz em si uma nova linguagem e transformação para o setor público. Trata-se de um novo paradigma, diferente do modelo de administração puramente burocrático.

Propõe escopos mais amplos, colocando-se numa perspectiva mais abrangente de governo (*whole of government*) e sociedade (redes de governança), diferentemente dos enfoques estatal da administração pública ortodoxa e intraorganizacional da nova gestão pública (com ênfase na eficiência e no controle). (MARINI; MARTINS, 2014, p. 15).

Segundo estudos realizados por esses mesmos autores, Osborne (2010) menciona se tratar de um novo modelo de administração pública. Aguilar (2006) salienta que é um modelo que segue uma linha multiparadigmática e que possui muitos afins com o modelo burocrático.

Hood (2011) critica esse modelo e diz que se trata de uma apressada “paradigmatização da governança pública” (MARINI; MARTINS, 2014, p. 15).

No entanto, esses autores defendem esse modelo e afirmam que:

Governança pública propõe uma síntese, uma tentativa de enxergar o governo como um processo amplo, plural e complexo da sociedade, buscando integrar política e administração, gestão e políticas públicas. Com efeito, integração, coordenação e controle político têm sido características fortemente associadas às reformas pós-nova gestão pública. (MARINI; MARTINS, 2014, p.15).

A governança, segundo Whatier e Guimarães Iosif (2016, p. 5), não se trata de uma relação vertical, nem horizontal, entre os sujeitos, mas “é melhor visualizada por uma rede, na qual se fortalecem e ganham destaque os atores mais capazes de estabelecer relações”.

É interessante destacar que o novo modelo de gestão é pautado em pactos nas áreas de segurança pública, saúde e educação; gestão do orçamento, monitoramento e avaliação; implementação; controle interno; e prestação de contas à sociedade sobre todos os resultados e ações realizadas. Segundo Marini e Martins (2014, p. 11), a prestação de contas é “prática fundamental para promover a transparência e a responsabilização, levando a sociedade ao acompanhamento da gestão pública, contribuindo para aumentar a confiança da população em relação ao papel do Estado”.

De uma forma geral, o Novo Modelo de Gestão Pública do Estado de Pernambuco é pautado nos resultados, parcerias público-privadas, responsabilização dos profissionais da educação e prestação de contas à sociedade. Vem sendo desenvolvido em parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC) e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), que, a partir do ano de 2012, passou a ser denominado Falconi.

O MBC foi criado no ano de 2001, no Rio de Janeiro. “A instituição foi estruturada a partir de representantes da sociedade política e empresários pertencentes à grande burguesia brasileira” (CASIMIRO, 2018, p. 215).

O fundador do movimento é Jorge Gerdau Johannpeter, e

[...] coloca à disposição dos setores empresarial e público sua capacidade de mobilização, promovendo a discussão e construindo soluções para temas fundamentais para a evolução do Estado brasileiro, como a digitalização da economia, a reforma do estado e seus marcos legais, o investimento em infraestrutura, a melhoria do ambiente de negócios, o investimento em infraestrutura, entre outros temas fundamentais para a melhoria dos serviços ofertados à sociedade (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2016, p. 9).

Conta, ainda, com um pacote de soluções padronizadas, e atua principalmente nas áreas

de planejamento, orçamento e governança para resultados; pessoas e força de trabalho; receitas e gastos públicos; contratos e aquisições; e instituições e *accountability*. Os associados são membros de grandes grupos econômicos nacionais e internacionais, assim como de instituições de economia mista e de representantes indicados pela Casa Civil. Segundo Casimiro (2018, p. 222), “a organização burguesa além de congregar os interesses do grande capital, incorpora entidades de representação das classes trabalhadoras, como forma de captura e ressignificação de suas bandeiras de luta, promovendo um discurso universalizante [...]”.

O INDG, atual Falconi, é uma consultoria de gestão que atua no Brasil e no exterior. Busca auxiliar a iniciativa pública e privada na melhoria dos seus resultados a partir do aperfeiçoamento do sistema de gestão.

Um dos aspectos que também fica evidente nos documentos que organizam e explicitam a modernização da gestão pública de Pernambuco é a ideia de sociedade em rede, ou seja, trata-se da possibilidade de participação da sociedade, fora do controle de instituições como o Estado, igreja, escolas e empresas. Para Marini e Martins (2014), essa participação é viabilizada, principalmente, por meio de redes informacionais, e pode gerar a mobilização das pessoas e instituições em torno de múltiplas questões e com diferentes interesses

Para Bessussi (2006, p.18), “a promessa de redes políticas e do modo de governança que eles representam é para produzir políticas mais eficazes e legítimas, sem descansar sobre a autoridade e as limitações de um único corpo político representativo”. Nessa conjuntura, a ideia de rede implica perda ou renúncia de poder em algumas áreas do Estado e, ao mesmo tempo, no ganho de poder em outras áreas.

No caso da educação, Ball (2014, p. 34) menciona que como as redes de políticas constituem uma nova forma de governança, “as fronteiras entre o Estado, a economia e a sociedade civil estão ficando turvas, há novas vozes nas conversas sobre as políticas e novos canais por meio dos quais os discursos sobre políticas introduzem o pensamento sobre políticas”.

Nessa conjuntura, é relevante mencionar que, para os Estados mais fracos ou menores, em que os governos nacionais são mais frágeis, as políticas educacionais globais, pensadas e formuladas pelos novos agenciadores de políticas, como agências multilaterais, *think tanks* e demais grupos de interessados, que agiriam em prol da incapacidade destes e do aparente fracasso.

Nesse viés, a governança em uma sociedade em rede é pautada na participação, interlocução e *accountability*.

O termo *accountability* está sendo utilizado no duplo sentido de controle e aprimoramento, tanto exigindo o alcance de metas e conformidade a regras definidas ex ante quanto à detecção de problemas ex post e sua correção [...]. O dilema é que, por um lado, a governança em rede (policêntrica, em contraste com a *accountability* hierárquica tipo agente-principal) gera uma responsabilização difusa. Por outro lado, promove múltiplos regimes de *accountability* a partir dos eixos democráticos (eleitos, cidadãos, leis, tribunais); de mercado (acionista, consumidor); e administrativo (superiores hierárquicos, profissionais especialistas, parceiros). (MARINI; MARTINS, 2014, p. 23).

Da maneira como o termo *accountability* vem sendo apresentado no estado de Pernambuco, indica que não está relacionado apenas à responsabilização, como na maioria dos estudos, mas à responsabilização, prestação de contas, e premiações atreladas a insumos advindos de uma governança com foco nos resultados, ou seja, de preceitos avaliativos e de monitoramento.

A reforma do Estado e a implantação de novas formas de governo e, consequentemente, de políticas públicas, traz à tona um debate sobre a mudança nas relações entre Estado e sociedade civil. Neves *et al.* (2010) salientam que, a partir do modelo neoliberal, o imperativo que se coloca é o desenvolvimento de uma sociabilidade pautada no livre mercado e justiça social. Nesse viés, o Estado não deixa de ser responsável pela oferta de serviços essenciais para a população, mas altera a sua responsabilidade por via das parcerias público-privadas ou sobre o discurso do público não-estatal, centrado na transferência de responsabilidades para organizações não governamentais. É assim que funciona, as redes de governança.

Vivencia-se um crescente fortalecimento de relações entre o Estado, as agências internacionais e as grandes corporações, o que acaba por conduzir a um “movimento externo de integração a blocos econômicos, simultaneamente a um movimento interno de descentralização, flexibilização e fortalecimento de organizações da Sociedade Civil” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 24), com o intuito de assegurar que a governança esteja a serviço do capital.

Nesse contexto, é interessante estudar e debater as políticas públicas relacionando-as às transformações do modelo de estado. Segundo levantamento feito por Shiroma e Evangelista (2014), a literatura que trata da expansão das redes de políticas públicas está relacionada com o debate sobre a governança em rede e situa-se no legado da reforma do estado neoliberal.

Na educação, essas alterações são visíveis com a entrada e crescimento do terceiro setor. Os grupos privados demonstram cada vez mais interesse na definição das políticas educacionais. “Modificou-se a configuração do Estado, a participação de organizações da Sociedade Civil, em especial de empresários, na formulação de políticas públicas, com repercussões sobre a reposição da hegemonia burguesa, problema central para governar (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 25).

Com as mudanças na relação entre Estado e sociedade civil, faz-se necessário repensar o conceito de hegemonia, principalmente a luta pelos aparelhos privados de hegemonia no contexto atual, em busca do consenso ativo ou passivo da sociedade. Há uma mudança na concepção de sociedade civil proposta por Gramsci, na contemporaneidade, em função da atividade econômica transnacional e da globalização. Além das Igrejas, universidades, escolas entre outros, as agências supranacionais ganham espaço na definição dos rumos das políticas educacionais. Trata-se da construção de um novo modelo de hegemonia que vai além do local e nacional, ou, segundo Harvey (2007, p. 19 *apud* SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 29), “um projeto para realizar um projeto teórico para a reorganização do capitalismo internacional, ou como um projeto político para restabelecer as condições de acumulação de Capital e para restaurar o poder das elites econômicas”.

Esse novo contexto permite interpretar que a ideia de constituir redes de governança e de políticas públicas trata-se de uma das estratégias dos intelectuais orgânicos do “neoliberalismo de Terceira Via para imprimir à noção de Sociedade Civil um sentido próprio por meio da celebração da conectividade e da construção do consentimento ativo das classes subalternas” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 30), ou seja, a sociedade civil é chamada a participar nos processos de definição, implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

A ideia de sociedade em rede também merece destaque, Ball (2014, p.29) menciona que a rede é um “tipo de tecido conectivo que se junta e dá alguma durabilidade a essas formas distantes e fugazes de interação social”, assim como “sistema circulatórios que conectam e interpenetram” (PECK, 2003, p. 229 *apud* BALL, 2014, p. 29). Trata-se de uma tendência neoliberal com vistas a conectar as vidas dos cidadãos dos diferentes hemisférios. Estas, quando relacionadas às políticas, mobilizam soluções colaborativas e participações multifacetadas, ou seja, muitos atores podem estar envolvidos nas redes.

No âmbito da política pública, segundo Ball (2014), a ideia de rede de relações sociais envolve fluxo e movimento, assim como dá voz a novos sujeitos dentro do discurso da política.

Não é sem razão que, preocupados com a manutenção das relações sociais de produção capitalistas, empresários assumem assento não só em conselhos que definem políticas econômicas, mas também em comitês de governança na área da Educação e, mesmo na formação de professores (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 32).

É interessante destacar que os preceitos de governança e sociedade em rede também foram incorporados no âmbito educacional. Dale (2010, p. 1113) define a governança como

“[...] a substituição do pressuposto de que o Estado governa sempre e necessariamente a educação através do controle de todas as atividades de governo, pelo que se pode chamar de coordenação da coordenação”.

No âmbito da educação, como já apontado alhures, acordos internacionais foram realizados com vistas a melhorar os indicadores. Esses acordos são contemplados em documentos como o Plano Nacional de Educação, assim como por via do Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação.

Faz-se relevante mencionar as agências supranacionais organizadas em rede, que empreenderam inúmeros esforços com vistas a publicação e relatórios, testes, rankings e inúmeras outras informações, objetivando disseminar a ideia de que era necessário reformar a educação, uma vez que, da forma como se encontra organizada, não faz frente às demandas deste século.

A exemplo do que ocorreu em âmbito nacional, o estado de Pernambuco também desenvolveu programas e ações objetivando a melhoria de seus indicadores, sendo os principais: o Programa de Modernização da Gestão da Educação Pública; a Política de Responsabilização Educacional; o Programa de Reestruturação do Ensino Médio, e o Pacto pela Educação.

Em função de o governo do estado ter realizado, entre os anos de 2007 a 2010, a caravana Todos por Pernambuco, a partir da qual a sociedade civil pode participar e expor suas demandas em todos os aspectos da administração pública, foi possível realizar um diagnóstico da real situação do estado, assim como das metas e prioridades no que tange à melhoria dos indicadores educacionais, particularmente das escolas estaduais (PERNAMBUCO, 2012).

Na educação, na saúde e na segurança foi implantado, no ano de 2007, o Programa Modernização da Gestão Pública. Trata-se de uma iniciativa do governo Campos para tornar a administração pública mais eficaz e com ênfase em um modelo de gestão por resultados. A partir do diagnóstico, foram definidos os objetivos e metas prioritários para a educação.

Estamos implantando um Modelo de Gestão que tem foco em resultados e que na área da Educação significa o meio mais eficaz para alcançarmos melhores indicadores sociais, diminuindo as taxas de repetência e evasão escolar, de analfabetismo, e, sobretudo, proporcionando uma educação de qualidade às crianças e jovens pernambucanos, onde todos tenham o direito de aprender e de evoluir (PERNAMBUCO, 2007, p. 03).

A Secretaria de Estado de Educação, no seu planejamento estratégico, definiu 10 diretrizes: redução do absenteísmo dos professores implantação do modelo de avaliação, reordenamento da rede escolar, suporte à aprendizagem, adequação do quadro de pessoal, implantação

de laboratório de informática, cumprimento do currículo mínimo, correção de fluxo, implantação de escolas de referência e qualificação do servidor; além de 33 planos com vistas à melhoria dos indicadores educacionais e à implantação do Pacto pela Educação.

A partir dessas diretrizes, implantou um sistema de monitoramento e avaliação dos indicadores de processo (frequência de estudantes e professores, cumprimento do currículo, estudantes abaixo da média, aulas previstas x aulas dadas, cumprimento do calendário letivo, estudantes não alfabetizados, estudantes com distorção idade-série) e de resultados do sistema educacional (taxa de aprovação, resultados de avaliações externas, como IDEB e IDEPE) (PERNAMBUCO, 2012, p. 31).

É interessante mencionar que, para se adequar ao novo modelo de gestão por resultados, a Secretaria de Educação adotou, a partir do ano de 2007, a implementação de políticas de *accountability*, termo traduzido nos documentos como responsabilização na educação, que “[...] tem como premissa o atendimento das demandas da sociedade com qualidade social, a transparência na gestão e o controle social da ação do governo” (PERNAMBUCO, 2012, p. 6).

O modelo de gestão para resultados aplicados à educação demanda a definição de responsabilidades e o cumprimento das atribuições por cada uma das partes envolvidas (SEE, GRE e Escola), resultando em um sistema de gestão de responsabilização educacional pautado por características como a flexibilidade, a descentralização e pela participação dos atores no processo educacional (PERNAMBUCO, 2012, p. 6).

Nos documentos elaborados pelo estado, as políticas de *accountability*, além de estarem associadas à melhoria da qualidade social, trazem implícitos os mecanismos de gestão democrática e participativa.

Ao estabelecer metas anuais por escola a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco – IDEPE e instituir o Bônus por Desempenho Educacional – BDE, o governo de Pernambuco tornou possível o conhecimento dos resultados das escolas estaduais para os pais e comunidade escolar, ampliando os espaços de participação de todos na tomada de decisão do processo administrativo e do planejamento pedagógico escolar (PERNAMBUCO, 2012, p. 6).

A política de responsabilização desenvolvida por este estado compreende quatro condições implementadas simultaneamente da rede estadual de ensino: “I) objetivos educacionais e metas claras por escola; II) sistema próprio de avaliação; III) sistema de incentivos para as escolas que alcançam as metas estabelecidas; e IV) sistema de monitoramento de indicadores de processos e de resultados” (PERNAMBUCO, 2012, p. 23).

No que compete aos objetivos e metas, na rede estadual de Pernambuco as metas são estabelecidas por escola e desagregadas por nível de ensino. São baseadas no IDEPE, que é

composto pelas médias de proficiência em língua portuguesa e matemática, aferidas pelo SAEPE e pelas taxas de aprovação medidas pelo censo escolar. Em se tratando do sistema próprio de avaliação, o estado possui o SAEPE. Sua primeira avaliação foi realizada no ano de 2000 e, entre os anos de 2000 e 2005 foram realizadas três edições desta avaliação. É interessante salientar que, a partir do ano de 2008, a aplicação das avaliações passou a ser anual.

Como terceira condição da Política de Responsabilização, o estado implantou um sistema de incentivos que tem como objetivo incentivar os docentes a permanecerem mais tempo em uma única escola. O BDE é destinado a todos os servidores das escolas que alcançarem no mínimo 50% das metas pactuadas no Termo de Compromisso do IDEPE.

A quarta condição trata de um sistema inovador: a implantação de um sistema de monitoramento de indicadores dos processos educacionais, a partir da sistematização:

[...] de um conjunto de indicadores estaduais agrupados por atividades, a Secretaria de Educação, como órgão central do sistema educacional, as Gerências Regionais de Educação (GRE), órgãos intermediários, e as Escolas, como unidades-fim, desenvolveram a capacidade de registrar, compilar, medir, processar e analisar uma série de informações que revelam o desenvolvimento das atividades programadas, orientadas para alcançar os objetivos e metas estabelecidas para cada escola (PERNAMBUCO, 2012, p. 38).

Além do sistema de avaliação, o estado implantou, no ano de 2007, o Programa de Aceleração de Estudos de Pernambuco – TRAVESSIA. Trata-se de uma política pública, cujo objetivo é diminuir a distorção idade-série dos estudantes do ensino médio, e que foi realizada em:

[...] parceria entre a Secretaria de Educação do Estado e a Fundação Roberto Marinho para atuação junto aos jovens do Ensino médio com dois anos ou mais de defasagem escolar, por meio da metodologia do Telecurso. O programa de correção de fluxo escolar conta com equipes da Fundação Roberto Marinho e da Secretaria Estadual de Educação, que acompanham sistematicamente o trabalho realizado nas telessalas do programa, com visitas frequentes e avaliações de desempenho (BERTAGNA, 2018, p. 44).

No ano de 2010, o Projeto Travessia englobou também os anos finais do ensino fundamental. Segundo informações disponíveis no sítio eletrônico da Secretaria Estadual de Educação, a partir de sua implementação, o estado conseguiu reduzir significativamente os índices de distorção idade-série.

É importante destacar que o Projeto também é avaliado por meio de avaliações em larga escala. Participam da avaliação uma amostragem dos alunos que dele participam, e estes são

avaliados no início e ao final do Projeto. A avaliação em larga escala é aplicada sob a justificativa de oferecer informações, com vistas a orientar o estado a reformular suas políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade da educação e orientar as escolas no que tange à melhoria das práticas pedagógicas.

No ano de 2011, a partir dos bons resultados advindos da implantação do Pacto pela Vida, o governo ampliou esse modelo de gestão de política pública para duas novas áreas: a saúde e educação. A primeira ação do Pacto pela Educação está voltada à formulação de novas políticas públicas e à definição de um modelo de monitoramento e avaliação. Em um segundo momento, iniciou-se o processo de visitação às escolas e Gerências Regionais de Educação (GRE), a fim de articular o pacto. Marini e Martins (2014) salientam que além, de firmar o pacto, as visitas tiveram como propósito dirimir a resistência da área da educação com a gestão por resultados.

O Pacto pela Educação adota os

[...] princípios e as diretrizes definidas pelo mapa da estratégia de Pernambuco e o mapa do objetivo estratégico da Educação, visando este ‘Garantir educação pública de qualidade e formação profissional’. Esta nova política também tem como linhas de atuação a transparência das informações, capacitação profissional, metas pré-definidas, acompanhamento de resultados e a meritocracia (PERNAMBUCO, 2010).

Foram instituídos Comitês Gestores integrados pelo Núcleo de Gestão do Governo do Estado, pelo Secretário de Educação e por representantes das GRE. Este “realiza reuniões bimestral e semestralmente, após as avaliações escolares, onde era possível aferir o desempenho dos alunos” (MARINI; MARTINS, 2014, p. 108).

Ainda, para o Pacto pela Educação, foi definido um indicador sintético intitulado Índice do Pacto pela Educação (IPPE), composto pela média dos estudantes na avaliação externa, mais o cumprimento dos conteúdos, e os estudantes abaixo da média. Os resultados são apresentados em nível estadual, por GRE e por escola, a exemplo do Ideb e do IDEPE.

O Pacto pela Educação também contemplava melhoria na infraestrutura das escolas técnicas e de referência, e a construção dos parâmetros curriculares do estado de Pernambuco. Entre os anos de 2011 e 2012, o Pacto pela Educação teve como foco 300 escolas das 760 de ensino médio existentes e pertencentes à rede estadual de ensino.

A Lei nº 14.529 de dezembro de 2011 alterou o repasse do ICMS para os municípios pernambucanos. O objetivo era fortalecer o apoio do estado para municipalizar a educação infantil e o ensino fundamental. O repasse poderia chegar a 10%, dependendo dos resultados dos indicadores educacionais apresentados pelos municípios e escolas.

A Figura 4 busca sintetizar as principais ações desenvolvidas na reforma do estado e na modernização da gestão pública de Pernambuco.

FIGURA 4 - PRINCIPAIS AÇÕES DESENVOLVIDAS NA REFORMA DO ESTADO E NA MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA DE PERNAMBUCO



FONTE: elaborado com base em Marini e Martins (2014).

O governo Campos foi exaltado na época, e até hoje é lembrado no estado de Pernambuco, principalmente pela classe empresarial, além de ter recebido diversos prêmios pelas ações tidas como inovadoras na gestão pública estadual.

Gestão pública por diretrizes, definição em equipes de metas, índices, controles e permanentes avaliações. Foi assim que Eduardo Campos governou Pernambuco, com práticas presentes em empresas privadas de sucesso [Célia Longman, Diretora Executiva do Grupo Raymundo da Fonte] (LONGMAN *apud* REVISTANEGOCIOSPE, s/d, online).

Modelo de gestão inovador, trazendo recursos da iniciativa privada para gestão pública, estabelecendo metas, diretrizes e acompanhamentos de resultados. O Estado enquanto estrutura velha e arcaica tomou novos rumos e viveu um diferenciado período rico, com empreendimentos produtivos. A capacidade de negociar e de aglomerar forças políticas que Eduardo tinha é uma lição que fica pra sempre, assim como seu legado como “empresário” de Pernambuco [Hugo Gonçalves, Diretor Presidente da Tambaú] (GONÇALVES *apud* REVISTANEGOCIOSPE, s/d, online).

Eduardo Campos foi um dos mais brilhantes gestores públicos brasileiros dos últimos tempos. Soube aliar como ninguém modernas técnicas de gestão com adequados processos de tecnologia da informação. Imprimiu sua marca no Governo de Pernambuco, onde competência e produtividade tornaram-se referências de gestão pública [Luciano Bivar, presidente do Conselho de Administração da Companhia Excelsior de Seguros] (BIVAR *apud* REVISTANEGOCIOSPE, s/d, online).

Líder moderno e com ideias avançadas. Visão de político gestor que trata da coisa pública como o seu maior patrimônio, buscando trazer eficiência e excelência aos processos de gestão. Cercando-se de competência profissional e diferenciando através da meritocracia. Focando em resultados que deem sustentabilidade ao Estado [...] [Paula Meira, Presidente da Interne Soluções em Saúde] (MEIRA *apud* REVISTANEGOCIOSPE, s/d, online).

O grande apoio da classe empresarial não gera surpresa, haja vista que o discurso em voga se volta substancialmente para gerir a instância pública aos moldes da iniciativa privada, além de culminar em um nicho para que as grandes empresas pudessem atuar, prestar assessorias e adentrar na esfera pública estatal. O PMGP no estado de Pernambuco foi uma efetivação da reforma gerencial, e não um legado político, pois:

[...] os pressupostos que orientam o governo Campos (2007-2010) situam-se nos marcos do neoliberalismo da Terceira Via, pois têm como perspectiva de justiça social, segundo Carvalho (2007), assegurar a igualdade de oportunidades e não da igualdade de condições. Além do exposto, conferem, ao mercado, o caráter de instrumento de promoção do bem-estar social e da qualidade de vida. Nesse contexto, cabe, ao Estado, o papel de prover as condições para a atração de investimentos e a expansão do desenvolvimento econômico, indispensáveis para assegurar o equilíbrio de oportunidades (SILVA, 2013, p. 86-87).

Na educação, o governo Campos, a partir da criação e implementação de um sistema de responsabilização vertical, ou seja, pautado na definição de metas por escolas, criação de um

sistema próprio de avaliação, sistema de incentivos para que as metas fossem alcançadas e um sistema para monitorar os indicadores, abre as portas para a reforma empresarial e a implementação de um sistema de avaliação, prestação de contas e responsabilização.

No ano de 2016, o Pacto pela Educação de Pernambuco recebeu do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o prêmio *Gestión para Resultados del Desarrollo*, na categoria “Melhor Gestão para Resultados”. O estado concorreu com outras 35 iniciativas da América Latina e Caribe (PERNAMBUCO, 2018).

Entre todos os temas discutidos e que contribuíram para a modernização da administração pública no estado de Pernambuco, é interessante problematizar o próprio conceito de modernização, marcadamente quando associado às instituições educacionais.

Para Laval, a modernização:

É mesmo, sem dúvida, a primeira e a última palavra da argumentação reformadora. Essa noção de ‘modernização’, vaga mais acolhedora, constitui o fio diretor de uma retórica de combate, diante da qual o espírito crítico parece, frequentemente, capitular. Quaisquer que sejam a natureza e o teor de uma ‘reforma’ ou de uma ‘inovação’, é suficiente dizer que ela traduz uma ‘modernização’ da escola para que, no espírito de muitos, ela seja sinônimo de progresso, de democracia, de adaptação à vida contemporânea (LAVAL, 2008, p. 188).

Ou seja, o termo modernização não é neutro e é utilizado de forma intencional, com o intuito de convencer a sociedade, de forma geral, para aceitação das novas ideologias advindas do neoliberalismo. Quem ousa questionar um modelo de gestão adjetivado de moderno ou novo? E, quais interesses o governo pernambucano tinha, de fato, para promover uma reforma que visava à modernização da administração pública?

5.2 DISPOSITIVOS DE AVALIAÇÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIZAÇÃO (*ACCOUNTABILITY*) NO ESTADO DE PERNAMBUCO

Baseado nas políticas educacionais federais, o estado de Pernambuco vem formulando e implementado políticas próprias de avaliação, prestação de contas e responsabilização. Uma análise nos principais documentos elaborados pela unidade da federação em questão ilustra que o termo *accountability* aparece associado à responsabilização educacional.

No estado, a ideia que caracteriza um sistema de responsabilização se volta para a prerrogativa de que, à medida que a qualidade fosse mensurada por indicadores, as escolas e professores seriam cobrados pelos resultados e, nessa perspectiva, melhorariam esses resultados.

a responsabilização assume uma forte conotação negativa e culposa em termos discursivos e de representação social, e é congruente com a obsessão managerialista (ou gestonária) direcionada para impor determinados procedimentos e práticas que visam resultados visíveis e mensuráveis, sem preocupação com a politicidade dos objetivos, a complexidade dos processos organizacionais e a subjetividade dos atores (AFONSO, 2012, p. 480).

A política de responsabilização, de forma geral, contempla informações sobre o Termo de Compromisso, BDE, IDEPE e SAEPE, ou seja, está centrada, precipuamente, nos pilares da avaliação e responsabilização.

Para fazer frente aos desafios de melhoria da aprendizagem dos estudantes, a SEE desenvolveu e está a implementar um sistema de gestão de responsabilização educacional que tem como objetivo definir diretrizes, estabelecer responsabilidades e metas referenciadas na participação, na transparência e na prestação de contas (PERNAMBUCO, 2012, p. 22).

No entanto, é interessante mencionar que o pilar da prestação de contas também está presente na política de responsabilização, na medida em que foca a participação, a autocobrança dos docentes pelos escores educacionais, a publicização dos resultados nos painéis de gestão que podem ser visualizados em todas as unidades educacionais mantidas pelo poder público estadual. Assim, “o governo informa à comunidade escolar, pais e sociedade civil sobre os resultados das escolas e as políticas públicas educacionais implementadas para melhorar a qualidade do ensino” (PERNAMBUCO, 2012, p. 24).

O painel de gestão deve ser afixado em um local visível em todas as instituições educacionais pertencentes à rede estadual de ensino, a fim de que a comunidade possa visualizar todos os escores obtidos e as informações organizacionais da escola.

Os subtítulos que seguem buscam tratar individualmente os elementos que compõem a Política de Responsabilização no estado: SAEPE, IDEPE e BDE.

5.2.1 Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco (SAEPE)

Desde o ano 2000, Pernambuco conta com o SAEPE, a partir do qual são avaliadas a proficiência dos alunos dos 3º, 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. Seguindo os moldes do Saeb, as escalas de proficiência são processadas com base na Teoria da Resposta ao Item, e os alunos, professores e diretores também respondem questionários.

Os objetivos deste sistema de avaliação são:

Produzir informações sobre o desempenho escolar dos estudantes nas habilidades e competências consideradas essenciais em cada período de escolaridade avaliado. Monitorar o desempenho dos estudantes ao longo do tempo, como forma de avaliar continuamente o projeto pedagógico de cada escola, possibilitando a implementação de intervenção pedagógica quando necessário. Contribuir diretamente para a adaptação das práticas de ensino às necessidades dos estudantes, possibilitando a implantação de programas e projetos de intervenção pedagógica. Associar os resultados da avaliação às políticas de incentivo com a intenção de elevar os indicadores educacionais. Compor, em conjunto com as taxas de aprovação verificadas pelo Censo Escolar, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco – IDEPE (PERNAMBUCO, 2008, p. 20).

Sua primeira aplicação ocorreu no ano de 2000 e, posteriormente, nos anos de 2002 e 2005. A partir de 2008, passou a ser realizado anualmente e “a registrar crescimento gradual na participação dos alunos, evidenciando um maior engajamento da rede com o SAEPE, fundamental para que a produção do diagnóstico realizado pela avaliação externa retrate a realidade vivenciada pelos professores em sala de aula” (PERNAMBUCO, 2017, p. 8).

Cabe mencionar que foi a partir de 2005 que se passou a utilizar a TRI, com vistas a permitir a comparação das notas de desempenho entre as Gerências Regionais de Educação e escolas.

A Teoria de Resposta ao Item (TRI), por sua vez, atribui ao desempenho dos estudantes uma proficiência (e não uma nota). Essa metodologia leva em consideração uma modelagem estatística capaz de determinar um valor/peso diferenciado para cada item que o estudante respondeu no teste de proficiência; desse modo, é possível estimar o que o estudante é capaz de fazer, de acordo com os itens respondidos corretamente. (PERNAMBUCO, 2017, p. 37).

A partir do ano de 2016, a avaliação passou a ser no 2º ano do ensino fundamental e não mais no 3º, com vistas a monitorar e produzir informações sobre o processo de alfabetização em língua portuguesa e matemática. “Os resultados do SAEPE são divulgados com o uso de indicadores específicos, sendo eles a proficiência média, a taxa de participação na avaliação, a distribuição de estudantes por padrão de desempenho e o percentual médio de acerto por descritor” (PERNAMBUCO, 2017, p. 40).

A matriz de referência do SAEPE é um recorte da proposta curricular da União e leva em consideração as habilidades consideradas mais importantes em cada ano e que merecem ser avaliadas. Cabe ressaltar que as matrizes de referência do Saeb também se constituem como base para a elaboração das matrizes do sistema de avaliação do estado de Pernambuco.

As matrizes de referência para a avaliação são constituídas por descritores que, por sua vez, são agrupados por tópicos ou temas.

FIGURA 5 - MATRIZES DE REFERÊNCIA, DESCRITORES, TÓPICOS OU TEMAS DO SAEPE



FONTE: Elaborado com base em Pernambuco (2010)

Em Pernambuco, os resultados do SAEPE são analisados com base em quatro padrões de desempenho: elementar I, elementar II, básico e desejável, conforme encontram-se descritos no Quadro 6.

QUADRO 6 - PADRÕES DE DESEMPENHO EM LÍNGUA PORTUGUESA NO SAEPE

Padrões de Desempenho em Língua Portuguesa				
Etapas de Escolaridade	Elementar I	Elementar II	Básico	Desejável
2º ano EF	Até 350	350 a 450	450 a 525	Acima de 525
5º ano EF	Até 125	125 a 175	175 a 210	Acima de 210
9º ano EF	Até 200	200 a 235	235 a 270	Acima de 270
3º ano EM	Até 225	225 a 270	270 a 305	Acima de 305

FONTE: Pernambuco (2017)

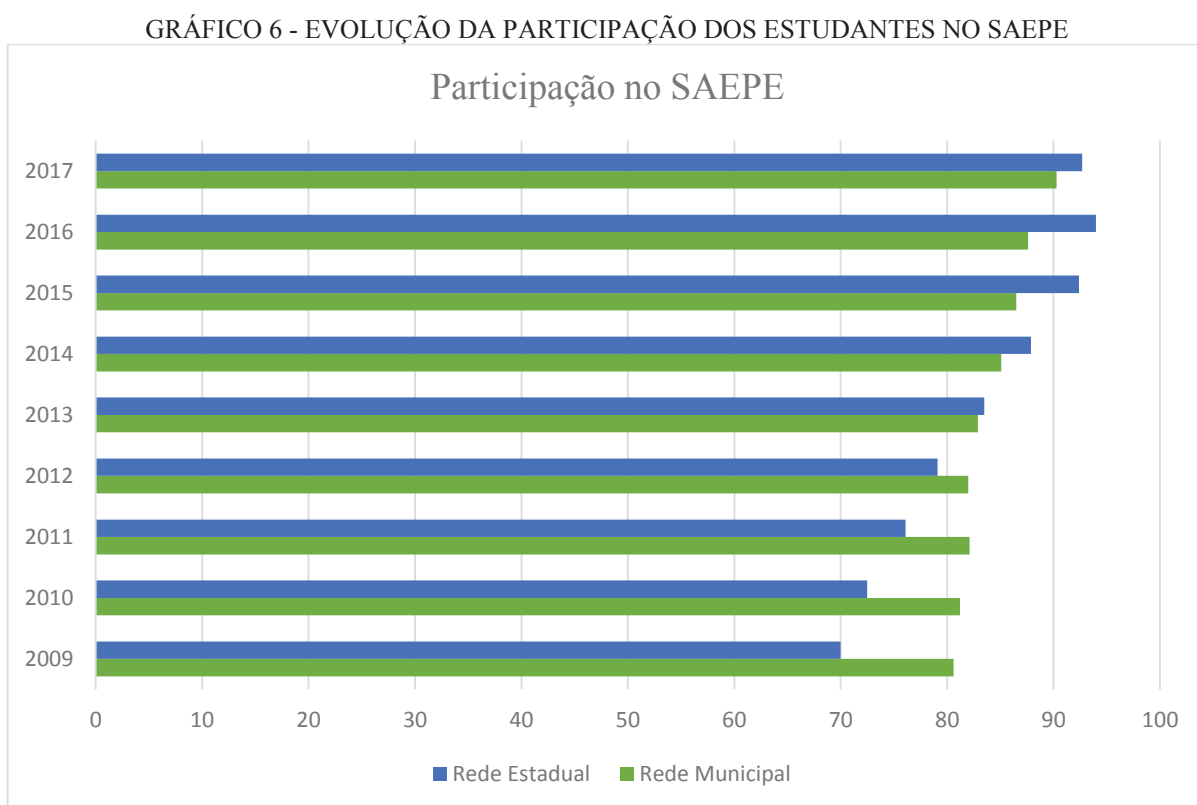
QUADRO 7 - PADRÕES DE DESEMPENHO EM MATEMÁTICA NO SAEPE

Padrões de Desempenho em Matemática				
Etapas de Escolaridade	Elementar I	Elementar II	Básico	Desejável
2º ano EF	Até 425	425 a 500	500 a 575	Acima de 575
5º ano EF	Até 150	150 a 185	185 a 220	Acima de 220
9º ano EF	Até 225	225 a 245	245 a 280	Acima de 280
3º ano EM	Até 250	250 a 290	290 a 325	Acima de 325

FONTE: Pernambuco (2017)

No Padrão elementar I situam-se os alunos com desempenho muito abaixo nas disciplinas avaliadas e previsto para a sua etapa de escolarização; no elementar II, encontram-se os com desempenho basilar; no nível básico, os alunos com desenvolvimento satisfatório; e, no desejável, estão alocados os alunos que já consolidaram as habilidades correspondentes à etapa de escolarização.

O Gráfico 6 busca demonstrar a evolução da participação dos estudantes no SAEPE, em porcentagem, a partir do ano de 2009.



FONTE: Pernambuco (2017)

É interessante observar o crescimento paulatino na participação dos estudantes na avaliação estandardizada, ação que pode estar relacionada à forte pressão nas escolas e que corrobora o modelo de gestão gerencial implementado no estado.

Ainda, em se tratando do sistema de avaliação, no ciclo de 2017 foi apresentado um novo indicador: o perfil de alfabetização e letramento para os 3º, 5º e 9º anos. De forma geral, o SAEPE busca verificar o desempenho por via de avaliações estandardizadas com vistas a identificar o que os estudantes são capazes de fazer em cada uma das etapas e/ou anos avaliados.

Os resultados da avaliação do SAEPE, conjuntamente com os referentes ao fluxo escolar, compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco, seguindo os moldes do cálculo do Ideb.

De forma geral, o sistema de avaliação do estado segue o modelo nacional e limita-se ao domínio de competências e habilidades em áreas específicas do conhecimento. Destarte, o SAEPE, além de disponibilizar as informações sobre o nível de rendimento dos alunos, é considerado “uma prestação de contas, em que o governo informa à comunidade escolar, pais e sociedade civil os resultados de suas escolas e as políticas públicas educacionais implementadas para melhorar a qualidade do ensino” (PERNAMBUCO, 2012, p. 24).

Uma das questões que merece destaque é a ampliação das avaliações estandardizadas aplicadas no estado, assim como a parceria que este possui com o Caed, centro responsável pela elaboração, correção e divulgação dos resultados das avaliações em larga escala na maioria dos entes federados que possuem sistema próprio de avaliação, e também pelas avaliações dos estudantes participantes do Programa Novo Mais Educação e Programa Mais Alfabetização, ou seja, pela avaliação de políticas educacionais implementadas pelo Ministério da Educação nos últimos anos.

Segundo informações obtidas no *site*, o Caed é uma instituição que operacionaliza (elabora e desenvolve) programas estaduais e municipais destinados a mensurar o rendimento de estudantes das escolas públicas. O estado de Pernambuco, assim como outros estados brasileiros, também possui parceria com o Caed, com vistas à operacionalização do seu sistema de avaliação em larga escala.

Levantamentos realizados no Portal de Transparência do estado mostram os valores pagos à Universidade Federal de Juiz de Fora, entidade responsável pelo Caed, com vistas a viabilizar o sistema de avaliação implementado.

QUADRO 8 - VALORES PAGOS PELO ESTADO DE PERNAMBUCO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (CAED)

ANO	VALOR EM R\$
2008	3.887.168,50
2009	12.557.377,98
2010	3.467.404,74
2011	13.902.804,75
2012	14.016.208,24
2013	25.003.132,17
2014	13.345.927,42
2015	5.942.055,67
2016	7.928.994,87

2017	13.989.436,91
2018	5.174.463,41
2019	6.737.316,84

FONTE: Pernambuco (2019)

Os serviços contratados variam desde a elaboração de cartazes e materiais para divulgação da avaliação, elaboração e impressão dos cadernos das avaliações em larga escala até a contratação de treinamentos presenciais e a distância, assim como de pessoal para atuar em organização, aplicação e apoio, com vistas à operacionalização do sistema de avaliação.

É interessante observar o montante de recursos públicos destinados para com a operacionalização do sistema de avaliação implementado no estado. Fica a reflexão sobre quantos outros insumos relacionados a melhoria da qualidade social da educação poderiam ser viabilizados com esses investimentos.

5.2.2 Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE)

O IDEPE faz parte do Programa de Modernização da Gestão Pública que foi adotado nas áreas de Saúde, Educação, Segurança e Finanças. Seu foco é voltado para o trabalho com metas e resultados educacionais.

O seu cálculo, a exemplo do IDEB, leva em conta a média do desempenho dos alunos na avaliação do SAEPE nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática e as taxas de aprovação em cada uma das séries da Educação Básica, dados esses obtidos a partir do Censo Escolar. Seu cálculo é obtido a partir da multiplicação da nota média do SAEPE na escola pelas taxas médias de aprovação no ciclo avaliado.

Assim como o IDEB, o IDEPE é uma taxa de troca, pois “Escolas que selecionam fortemente os melhores alunos, deixando de lado os que tropeçam no caminho, não possuirão um IDEPE extremamente alto. Se, por um lado, a escola poderá ter melhores notas no SAEPE, por outro ela perderá pontos devido à baixa taxa de aprovação”(PERNAMBUCO, 2008b, s/p).

Segundo Oliveira e Vieira (2014), a pretensão do governo estadual é que, por via desse indicador, sejam ampliadas as possibilidades de mobilização da sociedade para com as questões educacionais, uma vez que o IDEPE pode ser comparado ao longo dos anos e expressa duas variáveis muito relevantes para a educação: aprendizagem e fluxo escolar. Logo, as escolas que apresentarem os melhores resultados, ou seja, que os alunos tiverem desempenho favorável no SAEPE poderão receber o Bônus de Desempenho Educacional.

A reunião de pactuação das metas para as escolas é um dos momentos mais importantes de planejamento e integra ao calendário escolar. Essa “acontece entre a comitiva da pasta e gestores escolares de todas as 16 Gerências Regionais de Educação (GREs), oportuniza aprimorar metas que contribuem para o melhoramento dos índices e resultados da educação do Estado, além de compartilhar resultados e experiências exitosas” (PERNAMBUCO, 2018, p. 6).

As reuniões inicialmente eram realizadas na sede das Gerências Regionais de Educação. No entanto, atualmente acontecem nas escolas da rede estadual, com vistas a possibilitar uma maior integração entre a equipe da Secretaria de Estado de Educação e as unidades escolares. Neste encontro, são apresentados os resultados obtidos no ano anterior nas avaliações em larga escala e no IDEPE e, posteriormente, pactuadas as metas para o ano que se inicia. A equipe que realiza esses encontros ficou conhecida como a Comitiva da Educação, pois organiza atividades culturais e esportivas e, para os alunos do 3º ano do ensino médio, ações específicas voltadas ao ENEM.

Segundo dados obtidos na pesquisa de campo para o ano de 2017, foram pactuadas com as escolas as seguintes metas:

QUADRO 9 – PACTUAÇÃO DE METAS POR TIPO DE ESCOLA

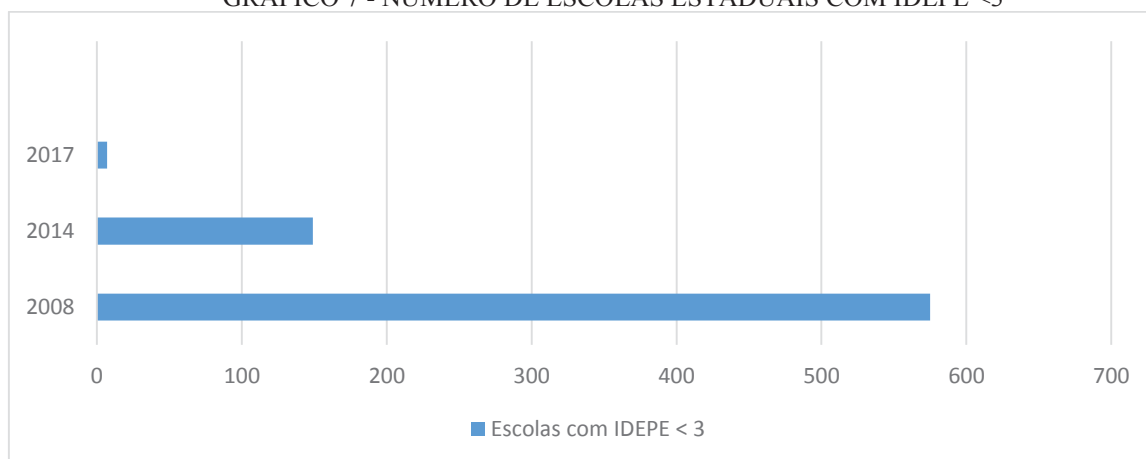
Escolas Regulares	EREM Semi-integral	EREM Integral	Escolas Técnicas
Escolas com IDEPE 2015 < 3 Meta: Aumentar 0,5	Escolas com IDEPE 2015 < 3 Meta: Aumentar 0,7	Escolas com IDEPE 2015 < 3 Meta: Aumentar 0,7	Escolas com IDEPE 2015 < 5,0 Meta: Aumentar 0,4
Escolas com IDEPE 2015 ≥ 3 e < 4 Meta: Aumentar 0,4	Escolas com IDEPE 2015 ≥ 3 e < 4 Meta: Aumentar 0,6	Escolas com IDEPE 2015 ≥ 3 e < 4 Meta: Aumentar 0,6	Escolas com IDEPE 2015 ≥ 5,0 e < 6,0 Meta: Aumentar 0,3
Escolas com IDEPE 2015 ≥ 4 e < 5 Meta: Aumentar 0,3	Escolas com IDEPE 2015 ≥ 4 e < 5 Meta: Aumentar 0,4	Escolas com IDEPE 2015 ≥ 4 e < 5 Meta: Aumentar 0,4	Escolas com IDEPE 2015 ≥ 6 Meta: Aumentar 0,2
Escolas com IDEPE 2015 ≥ 5 Meta: Aumentar 0,2	Escolas com IDEPE 2015 ≥ 5 Meta: Aumentar 0,3	Escolas com IDEPE 2015 ≥ 5 Meta: Aumentar 0,3	Escolas sem avali- ação no IDEPE 2015 Meta: 5,55

Escolas sem avaliação no IDEPE 2015 Meta: 3,95	Escolas com IDEPE 2015 ≥ 6 Meta : Aumentar 0,2	Escolas com IDEPE 2015 ≥ 6 Meta : Aumentar 0,2	
	Escolas sem avaliação no IDEPE 2015 Meta: 4,61	Escolas sem avaliação no IDEPE 2015 Meta: 5,18	

FONTE: Pernambuco (2018)

Um dos aspectos que também merece destaque, e que foi apresentado no documento intitulado *Balanço da Educação 2015-2018*, é a evolução do Ideb das escolas estaduais.

GRÁFICO 7 - NÚMERO DE ESCOLAS ESTADUAIS COM IDEPE <3

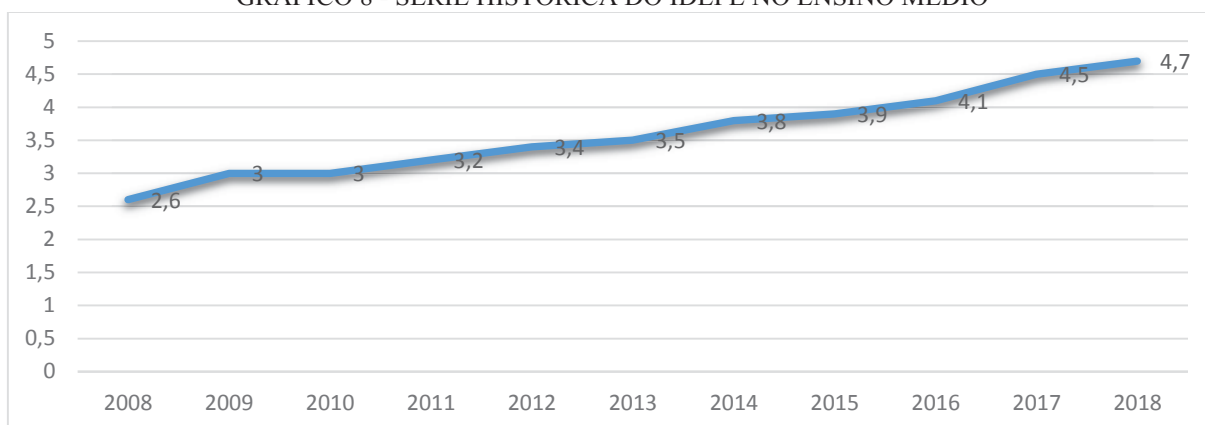


FONTE: Pernambuco (2017)

Pernambuco apresentou uma redução de 98,7% no número de escolas que apresentavam IDEPE abaixo de 3,0 pontos. No ano de 2017, 32 instituições possuíam os seus indicadores acima de 6,0.

O Gráfico 8 demonstra a série histórica do IDEPE no ensino médio. É importante destacar que o estado justifica a criação desse indicador por proporcionar a obtenção de dados mais frequentes, em se tratando da educação básica, já que possui resultados anuais.

GRÁFICO 8 - SÉRIE HISTÓRICA DO IDEPE NO ENSINO MÉDIO



FONTE: Seplag (2019).

O crescimento nos indicadores, apresentados pelas escolas de ensino médio, tem despertado o interesse dos demais estados da federação, especialmente, os que têm pretensão de implantar uma reforma gerencial na gestão pública, sob a prerrogativa de melhoria da qualidade da educação, especialmente nessa etapa da educação básica.

5.2.3 Bônus de Desempenho Educacional (BDE)

No ano de 2008, o estado de Pernambuco instituiu, por via da Lei nº 13.486, o Bônus de Desempenho Educacional. Na ocasião, tratava-se de uma política inovadora, pois poucos eram os estados brasileiros que adotavam tais programas de incentivos salariais. Este corresponde a uma premiação por resultados concedida aos servidores em função do desempenho no processo educacional.

De forma geral, o BDE tem como objetivos:

- I - promover a melhoria no processo de ensino e aprendizagem;
- II - subsidiar as decisões sobre implementação de políticas educacionais voltadas para elevação da qualidade, equidade e eficiência do ensino e da aprendizagem;
- III - fortalecer a política de valorização e remuneração dos profissionais da educação, visando, primordialmente, à melhoria da qualidade do ensino prestado nas Unidades Escolares da Rede Estadual. (PERNAMBUCO, 2008).

O BDE é coletivo, mas os servidores só terão direito ao bônus se atingirem a metade da meta. O cálculo da meta global da escola é feito a partir da média das metas para Língua Portuguesa e Matemática. Nesse viés, “uma escola que não atingiu a meta em uma disciplina e série poderá ter direito ao bônus se o alcance da meta em outras disciplinas e séries for expressivo” (PERNAMBUCO, 2012, p. 25).

Segundo Pernambuco (2012), o BDE objetiva incentivar a permanência do professor e demais servidores na mesma instituição, assim como melhorar a qualidade de ensino. Este é devido às escolas estaduais que alcançam a partir de 50% das metas pactuadas no Termo de Compromisso. É pago aos servidores até o final do semestre subsequente ao da publicação do resultado da avaliação de desempenho.

O BDE tem periodicidade anual, e o valor pago equivale, no máximo, ao valor de vencimento inicial da Classe I, Faixa A, da primeira matriz referente à grade da carreira do servidor beneficiado, ou seja, o valor do bônus corresponde a uma folha de pagamento de um mês de funcionários lotados na escola. Logo, se todas as escolas atingirem suas metas o valor deste será de um salário mensal. Em contrapartida, se poucas escolas lograrem suas metas, o valor pago será maior.

A legislação prevê que, para acessar o BDE, o servidor está condicionado à permanência de, no mínimo, seis meses de efetivo exercício na escola. Outro aspecto que merece ser destacado é que a condição para que se tenha acesso ao bônus é a existência de uma das séries testadas pelo SAEPE. Desse modo, escolas pertencentes à rede estadual que atendam apenas a modalidades de ensino não testadas não têm direito.

Conjuntamente com o Programa de Modernização da Gestão Pública, o estado de Pernambuco organizou um sistema de monitoramento da rede estadual.

QUADRO 10 - SISTEMA DE MONITORAMENTO EDUCACIONAL DA REDE ESTADUAL/PE	
SAEPE E FLUXO = IDEPE ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO	Termo de Compromisso Escola e GRE METAS DE MELHORIA DO IDEPE POR NÍVEL DE ENSINO
MONITORAMENTO DOS INDICADORES DE PROCESSO <ol style="list-style-type: none"> 1. Frequência dos estudantes 2. Frequência dos professores 3. Estudantes abaixo da média 4. Aulas previstas X aulas dadas 5. Distorção idade-série 6. Estudantes não alfabetizados 	
BDE – Bônus de Desempenho Educacional Incentivo Financeiro proporcional, a partir de 50% do cumprimento da meta e mínimo de permanência de 06 meses. Leis 13.486 2008 e o Decreto de n 32.300 2008	

SAEPE E FLUXO = IDEPE
RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL

FONTE: Secretaria de Estado de Pernambuco (2012).

O sistema de monitoramento e avaliação consolidado na rede estadual de Pernambuco foi considerado uma inovação no setor público educacional. No entanto, vale a pena refletir que, por mais que o sistema de monitoramento contemple indicadores de processo, o sistema de incentivos salariais está relacionado às notas do IDEPE.

Uma das questões que merecem destaque em se tratando do pagamento de bonificações no estado é o fato de ser confundido com uma melhoria salarial,

Ao que parece, a política de bonificação ficou confundida com uma melhoria salarial, o que geraria menos resistência daqueles que concorrem ao seu recebimento e, provavelmente, não contam com salários tão atrativos. Nesse caso, pode haver uma mobilização nas escolas para buscar o cumprimento das metas estabelecidas, o que poderia influenciar em mudanças diversas, tais como melhoria no processo de ensino-aprendizagem, gestão e relações intraescolares (FURTADO; SOARES, 2018, p. 54).

Além disso, o monitoramento com vistas a assegurar o andamento da política de responsabilização demonstra um modelo de Estado Avaliador e regulador, que possui o controle e governa a distância. Alguns autores mencionam que se trata de um modelo de regulação baseado nos resultados educacionais.

Maroy e Lima (2013) salientam que houve uma mudança de paradigma nas instituições educacionais, uma vez que estas já não desempenham mais o papel de instituição a serviço das funções de socialização, mas o de instituições orientadas para a produção de competências e habilidades.

Tanto os políticos quanto os atores da base do sistema escolar tenderiam a pensar o sistema escolar não mais nos termos do direito e da sociologia (como uma instituição, nos termos de Durkheim, 1922), mas nos termos da teoria sistêmica das organizações (a escola como sistema de transformação de inputs em outputs) e de economia (função de produção de capital humano). (MAROY; LIMA, 2013, p. 330).

O sistema de bonificação também corrobora a competição entre instituições educativas e entre os docentes, o que acarreta no afastamento do princípio da justiça social e da igualdade. Para Oliveira e Vieira (2014, p. 25), ao se “criar parâmetros de avaliação meritocrática em que os resultados escolares são descontextualizados”, pode-se responsabilizar docentes por fatores que extrapolam os muros da escola e que estão relacionadas às questões socioeconômicas e culturais.

Segundo informações do sítio oficial da Secretária Estadual de Educação, no ano de 2015 (pago em 2016) o valor investido pelo estado no BDE passou de R\$ 12,2 milhões para R\$ 15 milhões. Foram contempladas 502 escolas da rede estadual; destas, 342 alcançaram 100% das metas e 160 atingiram entre 50% e 99%, Das 16 Gerências Regionais de Educação avaliadas em 2015, 14 atingiram as metas e receberão o bônus, o maior valor pago às escolas foi de R\$ 907,00, sendo 19.553 professores e 3.387 técnicos de educação. O valor é pago na mesma data da folha de pagamento do mês de novembro.

Já no ano de 2016 (contempladas em 2017), o valor total investido com o BDE passou de R\$ 15 milhões para R\$ 20 milhões. 532 escolas ganharam a bonificação; destas, 355 conseguiram cumprir as metas de 50%. 21.599 servidores, entre professores e demais profissionais da educação, foram contemplados com o bônus, sendo o maior valor pago de R\$ 1.294.

No ano de 2017 (com pagamento em 2018) não foram divulgadas informações sobre o valor total investido no BDE. Uma das indagações que fica nesse estudo se volta para a eficácia desses investimentos, uma vez que poderiam ser investidos em insumos que, de fato, garantissem a melhoria da qualidade social da educação pernambucana.

5.3 NOVAS RELAÇÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: O EXEMPLO DE PERNAMBUCO

As parcerias público-privadas surgem no Brasil nos anos de 1990, com vistas a dar conta de demandas que o Estado sozinho não é capaz de proporcionar aos cidadãos. A prerrogativa é a de combinar a eficiência, a eficácia e a efetividade do setor privado com a característica do setor público de dar acesso a todos (FERREIRA; VELOSO, 2006).

No neoliberalismo, o papel do Estado para com as políticas de viés social é substancialmente alterado, com o intuito de “racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições públicas” (PERONI, 2015, p. 17), que são prescrições presentes nessa concepção. Parte-se da premissa de que as instituições públicas são passíveis de pressões da sociedade civil e improdutivas, logo, deveriam estar sob o comando do mercado.

Entendemos que em uma sociedade democrática, as instituições públicas devem atuar em um processo de coletivização das decisões, com espaços de participação que devem ser cada vez mais alargados. O ‘público’, em oposição ao privado, neste sentido, está sendo construído e está intimamente vinculado com o democrático (PERONI, 2015, p. 22).

A premissa de que só o mercado possui competência e qualidade também é uma máxima presente no neoliberalismo. O Estado é culpado pelas crises que afetam a economia, mas nos

momentos de bancarrota é também o grande salvador, pois fornece capital financeiro para as grandes corporações.

Nessa via, as instituições permanecem públicas, mas seguem a lógica do setor privado. Trata-se da incorporação do modelo de administração gerencial. Clarke e Newman caracterizam o gerencialismo como:

[...] mesmo onde os serviços públicos não foram totalmente privatizados (e muitos permaneceram no setor público), era exigido que tivessem um desempenho como se estivessem em um mercado competitivo. Era exigido que se tornassem semelhantes a negócios e este *ethos* era visto como personificado na figura do gerente (em oposição ao político, ao profissional ou ao administrador). Isto introduziu novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência acima de outros valores públicos (CLARKE; NEWMAN, 2012, p. 358).

Dessa forma, o contexto atual, marcado pelo neoliberalismo, a globalização e a Terceira Via⁵, acaba por redefinir o papel do Estado, principalmente para com as políticas sociais (PERONI, 2015), levando assim a preceitos de racionalização de recursos e esvaziamento do poder das instituições públicas, haja vista o discurso de sua ineficiência e improdutividade.

As transformações no papel do Estado e as consequentes reformas no modelo de administração pública trouxeram inúmeras mudanças nas relações entre as esferas públicas e privadas, principalmente no contexto educacional. Tratam-se de relações complexas e multifacetadas, que acabam por afetar diretamente a educação, pois as reformas em curso no Brasil e no mundo redefinem as formas de conceber a escola e sua gestão. Para Caetano (2019, p. 134), essas reformas introduzem novos elementos “como as parcerias público-privadas, a gestão por resultados, o voluntariado, a filantropia, a terceirização e, também, o que chamamos de privatização, trazendo implicações à educação e à escola”.

No contexto educacional, a parceria público-privada tem ampliado a quantidade e a multiplicidade de atores que atuam ou que possuem interesse na educação. Várias são as formas que o setor privado vem atuando no setor público, “trata-se de sujeitos individuais e coletivos que estão cada vez mais organizados, em redes do local ao global, com diferentes graus de influência e que falam de diferentes lugares: setor financeiro, organismos internacionais, setor

⁵ A Terceira Via, é “[...] uma Terceira Via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo” (GIDDENS, 2001, p. 36). Para Peroni e Caetano (2012, p. 54) “A Terceira Via (GIDDENS, 2001) não rompe com o diagnóstico neoliberal (HAYEK, 1984) de que a crise está no Estado. Entretanto aponta como estratégia de superação o terceiro setor, que é caracterizado como o público não estatal. Assim, a tarefa de execução das políticas sociais é repassada para a sociedade, em nome da participação e democratização da democracia (GIDDENS, 2001)”.

governamental” (PERONI, 2015, p. 23). Cabe destacar que algumas dessas organizações possuem fins lucrativos e outras não. Contudo, ambas têm o interesse na formação dos sujeitos e em um projeto de classe social que atenda aos interesses do capital.

Dentre algumas das principais atuações das organizações privadas no âmbito da educação, pode-se citar o processo de mercantilização, ou seja, a definição dos conteúdos que são ensinados nas escolas públicas. Exemplo dessa atuação é o interesse dessas na definição e no movimento de implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), documento que orientara a elaboração dos currículos pelos estados e municípios.

O financiamento de programas e projetos no interior das instituições educacionais também é alvo de interesse, uma vez que as organizações privadas definem previamente todos os objetivos, monitoram e avaliam, e aos professores cabe apenas a execução das atividades.

É importante salientar que as instituições educacionais vislumbram nas parcerias público privadas a oportunidade de angariar recursos financeiros que, por sua vez, não são garantidos pelos estados e municípios, ou seja, são um meio inovador de financiamento implantado sob o discurso de que as soluções implantadas pelo setor privado são melhores que as advindas do setor público.

A propriedade permanece pública, mas a direção é apontada pelo setor privado. Ao estado cabe exercer o controle, marcadamente via avaliações em larga escala e, também, formular e possibilitar os editais de contratações de organizações do terceiro setor.

Por ser complexo e multifacetado, o processo de mercantilização da educação, para Ball (2014), atualmente vem se apresentando sob a forma de nova filantropia, filantropia 3.0 e capitalismo social, pois busca promover soluções advindas do mercado para os problemas sociais. Para o autor, “o que é ‘novo’ em ‘nova filantropia’ é a relação direta de ‘doar’ por ‘resultados’ e o envolvimento direto de doadores em ações filantrópicas e comunidades de políticas. Ou seja, um movimento de doação paliativa à desenvolvimentista” (BALL, 2014, p. 121).

A nova ordem do mundo, centrada em práticas mercadológicas e empresarias fez surgir filantropos que querem ver o resultado dos seus investimentos, haja vista que os financiadores esperam ver retorno em suas doações. Assim, a “perspectiva de negócios é exercida sobre questões e problemas sociais e educacionais” (BALL, 2014, p. 122), com base na lógica de investimentos de capital privado.

A nova filantropia oferece e concentra seus esforços na solução de problemas considerados difíceis. Trata-se de oferecer soluções rápidas para problemas difíceis. Ball (2014) destaca que essas soluções rápidas possuem três componentes: são técnicas, na maioria das vezes baseadas na aplicação de uma única metodologia e tecnologia; são genéricas, pois podem ser

aplicadas em contextos diferentes, independente, das diversidades dos locais; e elas podem ampliar-se do local ao nacional, e deste para o âmbito internacional.

Ainda, os empresários aceitam riscos, é chamado *venture capitalismo*. “Assim, os filantropos tomam as decisões sobre onde colocar o dinheiro, influenciando ou definindo as políticas sociais em geral, e em particular, as políticas educacionais” (PERONI, 2015, p.25). A nova filantropia possui interesses com o *status* e *marketing*, o chamado capital social, “através de festas, jantares, colunas sócias, prêmios, associando a filantropia à celebridade e ao interesse de acesso a outros campos e redes” (PERONI, 2015, p. 25).

Conjuntamente com esse processo de mercantilização, em âmbito brasileiro vivencia-se, a partir dos anos de 1990, uma crescente expansão da sociedade civil, “acompanhada da naturalização de valores da ideologia de mercado” (CASIMIRO, 2018, p. 153).

A expansão da sociedade civil no Brasil recente se imbrica com um empresariamento de novo tipo, lastreado em forte concentração capital-imperialista que simultaneamente precisa contar com a adesão das massas populares nacionais (apassivá-las), com vistas a sua expansão (inclusive internacional), e fomentar a extração de sobretrabalho, renovando modalidades tradicionais de exploração. Forja-se uma cultura cívica (ainda que cínica), democrática (que incita a participação e representação) para educar o consenso e disciplinar as massas de trabalhadores, em boa arte desprovidos de direitos associados ao trabalho, através de categorias como ‘empoderamento’, ‘responsabilidade civil’, ‘empresa cidadã’, sustentabilidade’ (FONTES, 2010, p. 296).

De forma geral, a atuação do setor privado na educação é formada e operada por sujeitos individuais e/ou organizados em redes que possuem como interesse a manutenção do *status quo* do capitalismo, colocando em risco assim a democratização da educação e suas funções.

No estado de Pernambuco, as parcerias público-privadas adentram com o governo Jarbas (1999-2006). Em seu plano de governo, o candidato já menciona a necessidade um modelo de estado:

[...] menos executor, menos prestador de serviços, deixando de ser responsável único e direto pelo desenvolvimento econômico e social e mantendo suas funções de coordenador, regulador, promotor e provedor dos bens de serviços públicos e também mudanças na linguagem da campanha, de uma ‘administração pública burocrática, rígida e ineficiente’ para uma ‘administração pública gerencial’ (PERNAMBUCO JÁ, 1998).

Jarbas Vasconcellos derrotou o então governador Miguel Arraes de Alencar, candidato pela Frente Popular. Alencar enfrentou inúmeros problemas com o Governo Federal, pois era resistente às mudanças e ideias propostas pelo governo FHC e seu neoliberalismo. Já Jarbas,

por ser um aliado do ideário neoliberal e do governo de FHC, logrou apoio político e demonstrou sintonia com os projetos de reforma propostos.

Já no ano de 1999, publica-se a Lei nº 11.629, que dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo Estadual de Pernambuco. Em seu artigo 9º, salienta que:

§ 1º [...] fica criado o Programa Estadual de Desestatização, com o objetivo de promover a extinção, fusão, cisão, alienação onerosa de empresas e outros ativos sob controle do Estado; de identificar os serviços públicos passíveis de delegação e de definir os procedimentos operacionais necessários a viabilizar a participação da iniciativa privada em setores atendidos por investimento público (PERNAMBUCO, 1999).

Essa legislação serviu como base, a exemplo do âmbito federal, para a atuação de atores privados no âmbito da administração pública. O governo Jarbas também foi responsável por disseminar no estado a ineficiência do estado na execução de suas políticas e a necessidade de intervenções empresariais.

Na educação, a reforma inicia no ensino médio, ou seja, com parcerias público-privadas, no Colégio intitulado de Ginásio Pernambucano, e tinha como objetivo, segundo o idealizador, empresário Marcos Magalhães, ex-aluno do colégio, implantar uma nova educação no estado.

Não é por acaso que a reforma se inicia nessa instituição. Trata-se de um colégio que formou a maioria da elite pernambucana, é um símbolo de prestígio social.

Tudo começou com a constatação incidental da degradação física de um ícone da educação nordestina – O Ginásio Pernambucano – (o acaso). Em seguida, com a mobilização da iniciativa privada para restaurá-lo (o caso) e, posteriormente, com o desdobramento desta iniciativa criando, a partir do GP, uma rede de escolas de Ensino Médio públicas, porém, não necessariamente estatais, objetivando uma nova forma de ver, sentir e cuidar do jovem, preparando-o para a vida (a causa) (MAGALHÃES, 2008, p. 10).

Nesse contexto, emerge a parceria com o Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação (ICE), “instituição privada sem fins lucrativos, cuja missão é mobilizar a sociedade em geral e, em particular, a classe empresarial, segundo a ética da co-responsabilidade, a fim de produzir soluções educacionais inovadoras e replicáveis em conteúdo, método e gestão” (MAGALHÃES, 2008, p. 10).

Pode-se dizer que a Secretaria de Estado de Educação de Pernambuco é pioneira na criação de um aparato estrutural legal, com vistas a garantir as parcerias público-privadas. Um exemplo disso foi a criação, no ano de 2002, dentro da secretaria, do Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental (PROCENTRO), sendo esse:

O PROCENTRO realizava a articulação entre as esferas pública e privada. Não obstante, era o ICE que realizava a seleção dos gestores, da equipe gestora e dos professores, além de decidir os locais de implantação dos próximos centros.

As parcerias no estado de Pernambuco iniciaram com a reforma do Ginásio Pernambuco e, paulatinamente, foram se expandindo para a criação de outros centros experimentais.

Cabe mencionar que tanto o PROCENTRO quanto os Centros de Ensino Experimental adotavam preceitos gerenciais advindos do setor empresarial, além de possuírem “planos, compromissos, metas, resultados, avaliação, incentivos, delegação de responsabilidade e responsabilização” (MAGALHÃES, 2008, p. 21).

O conceito de educação integral no estado está materializado com a presença do professor no horário das 07h:30m às 17h:00m, bem como as práticas pedagógicas estão relacionadas a um modelo de educação voltado para os valores, o protagonismo juvenil, a cultura da trabalhabilidade, o empreendedorismo, o associativismo juvenil, a avaliação sistemática, dentre outras.

Muitos pesquisadores consideram o modelo de educação implantado no Ginásio Pernambucano um exemplo das escolas charters no Brasil, pois é fruto de parcerias com a iniciativa privada. As escolas charters podem ser consideradas o nível mais elevado de privatização na educação, pois permitem o livre mercado.

[...] pesquisas (LEITE, 2009; BRAGA; SANTOS, 2013; SARDINHA, 2013) e documentos de organizações privadas como Instituto Braudel (GALL; GUEDES, 2009) e o Itaú Social (DIAS; GUEDES, 2010) asseguravam Pernambuco como o primeiro estado a instituir, em sua rede de escolas, um programa no qual a oferta educacional mantinha-se gratuita e financiada com fundos públicos, mas gerida por provedor privado, condição que inicialmente justificou a experiência pernambucana como escola charter (ADRIÃO; KANNO, 2018, p. 21).

Em 2007, o governador Eduardo Campos assume a gestão do estado de Pernambuco e realiza intervenções urgentes na estrutura das escolas, sob o discurso de que estavam abandonadas.

Campos também aprofunda o modelo de gestão gerencial, iniciado no governo anterior. Não obstante, não renova o termo de cooperação técnica celebrado entre o ICE e o governo do estado, logo o ICE perde a gestão compartilhada dos centros, mas continua sendo parceiro nas atividades extracurriculares desenvolvidas.

No ano de 2008, o então governador Eduardo Campos, a partir dessa experiência, sancionou a Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008, que dispõe sobre a criação da

Política Pública de Educação Integral no estado. A lei renomeia os Centros de Ensino Experimental e denomina-os de Escolas de Referência de Ensino Médio (EREN), e estabelece dois tipos de jornada: integral e semi-integral (PERNAMBUCO, 2008).

Cabe destacar que na gestão anterior o foco esteve voltado, principalmente, para a melhoria na infraestrutura e construção de novos centros. A partir de então, o foco foi a implantação de uma filosofia interdimensional, ou seja, assentada na formação integral dos jovens que frequentam o ensino médio.

Essa nova concepção desencadeia a presença de inúmeros conflitos dentro das escolas do estado, haja vista que o foco se tornou a educação em período integral. Nessa via, os professores mais bem qualificados foram transferidos para essas escolas, ganhavam melhores salários e até o lanche que era servido para os alunos era diferenciado.

A política de educação integral do estado de Pernambuco foi paulatinamente sendo disseminada como modelo de referência a ser adotado pelas escolas de ensino médio do país. Em uma linguagem mercadológica, trata-se de um exemplo de boas práticas que necessita ser difundido pelo país.

Acredita-se que uma das formas de operacionalização das políticas de *accountability*, no estado de Pernambuco é por via de parcerias público-privadas. Essas iniciaram-se com o discurso da necessidade de modernização da gestão pública e, paulatinamente, foram se expandindo aos demais serviços públicos.

Um dos argumentos usados pelo idealizador da reforma do Ginásio Pernambucano foi justamente a ineficácia do estado em gerir os serviços e recursos públicos, assim como a necessidade de fomentar as parcerias público-privadas. O discurso volta-se para a incapacidade do estado em gerir políticas públicas com eficiência e eficácia.

Estima-se que no âmbito da educação as parcerias público-privadas se iniciaram com a reforma do Ginásio Pernambuco e, paulatinamente, foram se expandindo com a criação das Escolas de Referência e com um programa de gestão pautado nos resultados educacionais.

Pesquisa realizada por Adrião *et. al* (2018) aponta que, no ano de 2015, o estado de Pernambuco possuía parceria com, aproximadamente, 18 (dezoito) organizações privadas, sendo a modalidade instituto a que mais aparece nas nomenclaturas dos parceiros. Os autores constataram que é na dimensão do currículo que o estado mais sofre influência de atores privados:

Tal situação no caso do Instituto Ayrton Senna e da Fundação Roberto Marinho a incidência data de 2003 e se mantinha em 2015. Com exceção destas duas organizações, todas as demais em atividade no ano de 2015 iniciaram durante a gestão governamental em exercício (ADRIÃO *et. al.*, 2018, p. 150).

Cabe salientar, ainda, que o estado conta com muitos outros parceiros como Movimento Brasil Competitivo (MBC) e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), que não foram identificados no mapeamento realizado por Adrião *et. al* (2018), pois seus contratos estão associados a outras secretarias que não a da educação.

Para Freitas (2018, p. 56) “o setor público vai sendo asfixiado enquanto a iniciativa privada se desenvolvendo utilizando o dinheiro o público que deveria estar sendo aplicado na expansão da educação pública”. Firmar parcerias com o terceiro setor é um caminho para a destruição do sistema público educacional,

Os processos de privatização e/ou parcerias com a iniciativa privada culminam em portfólios de negócios, pois oferecem soluções educacionais e pacotes para diferentes redes e sistemas de ensino sem, contudo, considerar as especificidades locais (ADRIÃO; GARCIA, 2015).

A posteriori, a oferta de um portfólio de negócios, ainda, dissemina relatórios de boas práticas educacionais baseados em evidências numéricas, com vistas a expandir os contratos e difundir os vieses mercadológicos na educação pública, como a salvação para todas as mazelas educacionais.

É importante destacar que, além das novas relações entre o público e o privado, o estado de Pernambuco também tem tecido novas relações com a sociedade civil. Nesse sentido, a transformação social e do estado nas sociedades capitalistas ocidentais só é possível, segundo Mendonça (2014, p. 38), a partir da “multiplicação dos aparelhos de hegemonia da sociedade civil – ou seja, das visões de mundo/projetos (ou vontades coletivas organizadas) – que disputam entre si, todo o tempo, a manutenção de um projeto hegemônico”.

Principalmente após a Segunda Guerra Mundial, dada a ascensão das formações capitalistas, verifica-se o robustecimento da sociedade civil, “que vem tornando poderosa arena de disputa de projetos societários e, portanto, campo fundamental para a produção e difusão do consenso, para o exercício da hegemonia” (FALLEIROS; PRONKO; OLIVEIRA, 2010, p. 39). Nesse contexto, ganham força os preceitos de transparência, controle social e prestação de contas. Segundo Neves (2005), trata-se de um processo de repolitização da política, de redefinição da forma de participação política dos cidadãos na sociedade, com o intuito de fortalecer a coesão social do projeto neoliberal.

Nessa via, no capitalismo, são os intelectuais, sejam estes da classe burguesa e /ou da classe trabalhadora, os responsáveis pela disseminação do consenso e do papel educador do Estado neoliberal. Na contemporaneidade, vale destacar que organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), dentre outras instituições internacionais e nacionais, passam a ocupar papel de destaque no financiamento de macropolíticas e no papel educador, especialmente, para os governos periféricos. Trata-se de importantes iniciativas com vistas à formação de intelectuais “capazes de adaptar e disseminar as formas da sociabilidade burguesa da pedagogia da hegemonia” (FALLEIROS; PRONKO; OLIVEIRA, 2010, p. 52).

Trata-se de um intenso processo de mudanças, que toma como base o pressuposto de que o Estado não pode estar, ao mesmo tempo, em todos os lugares e, por essa via, legitima a ideia de que se faz necessário que a sociedade civil e cada cidadão “se tornem responsáveis pela mudança da política e pela definição de formas alternativas de ação social” (MARTINS; NEVES, 2010, p. 24).

Para Gramsci, nem a força nem a lógica da produção capitalista poderiam explicar o consentimento produzido nas classes subordinadas. Nessa lógica, o conceito de hegemonia está relacionado a “todo o complexo de atividades práticas e teóricas com o qual a classe dominante não somente justifica e mantém seu domínio, mas procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais exerce sua dominação” (1971, p.244).

O conceito gramsciano de hegemonia, para Bobbio (1988), possui dois significados, sendo o primeiro “um processo na sociedade civil, pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle, através de sua liderança moral e intelectual, sobre outras frações aliadas da classe dominante” (p. 97), e o segundo está atrelado à relação entre as classes dominantes e dominadas. Nesse contexto, a hegemonia compreende as tentativas da classe dominante de usar de lideranças políticas, morais, culturais e intelectuais para impor sua visão de mundo como universal.

Criar uma nova cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas ‘originais’, significa também e sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, ‘socializá-las’, por assim dizer; e, portanto, transformá-las em base de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral. O fato de que uma multidão de homens seja conduzida a pensar coerentemente e de maneira unitária a realidade presente é um fato ‘filosófico’ bem mais importante e ‘original’ do que a descoberta, por parte de um ‘gênio’ filosófico, de uma nova verdade que permaneça como patrimônio de pequenos grupos intelectuais (GRAMSCI, 1999, p. 95).

Em Pernambuco, além dos intelectuais empresariais, que a inúmeros anos vem atuando

na modernização da gestão e, conseqüentemente, da educação, tem-se vislumbrado a presença de intelectuais que atuam no aparato governamental e exercem a regulação e o controle.

A constituição de novos tipos de intelectuais orgânicos, para além daqueles quadros oriundos das fundações e corporações empresariais que formulam os pressupostos político-ideológicos da hegemonia. São de tipo técnico, especializados na prática cotidiana e em produtos da nova arquitetura do aparelho estatal. Cumrem funções de reprodução e ajuste do modelo através da criação de planos de “racionalização” da rotina do trabalho dos professores (SILVA; BARBOSA; BENITTES, 2019, p. 196).

Pesquisa realizada por esses mesmos autores, a partir da análise de produções bibliográficas, especialmente, as produzidas no âmbito da Universidade Federal de Juiz de Fora, evidencia três direções adotadas pelo estado de Pernambuco.

1) a articulação do estado com programas de pós-graduação (principalmente profissionais) com o intuito de promover ‘consensos’ para fortalecer e justificar o domínio do modelo empresarial de gestão da rotina do trabalho docente; 2) esse processo demonstra uma nova ‘porta de inserção’ da sociedade política (estado) na sociedade civil, exercendo funções educativas (consenso) que extrapolam seus limites coercitivos e jurídicos/regulatórios; 3) As pesquisas acadêmicas vêm sendo canal de ‘sistematização pedagógica’ da rotina exigida no trabalho docente no interior do cotidiano das escolas para adequá-lo aos nexos psicofísicos do modelo gerencial-toyotista (SILVA; BARBOSA; BENITTES, 2019, p. 195)

Ou seja, o estado tem atuado e incentivado os próprios profissionais a não questionarem o aparente êxito das políticas educacionais implementadas e também a disseminarem e divulgarem as boas práticas educacionais, com vistas à produção de um consenso. Dessa forma, mesmo contando com interesses corporativos internacionais, o estado depende da atuação de seus intelectuais, com vistas à garantia da reprodução e dominação exercidas pelo modelo neoliberal.

Não obstante, é salutar mencionar que mesmo contando com a atuação dos seus intelectuais, existem os setores dominantes que constituem o bloco no poder⁶ e que, por sua vez, influenciam nas ideologias e na operacionalização das políticas públicas. Leher (2019), destaca que considerar o chefe de governo como detentor do poder demonstra a incompreensão sobre o próprio estado capitalista.

O autor destaca que no Brasil o bloco no poder “é constituído das frações que operam o capital comércio de dinheiro, o agronegócio, o setor de commodities, os serviços em processo

⁶ Por bloco no poder, entendo as classes e frações de classe que ocupam o espaço da dominação política, quer dizer a ou as classes e frações dominantes. [...] [A propósito do bloco no poder] não me refiro ao conjunto das camadas que apoiam o poder de Estado, refiro as que participam no espaço da dominação política, portanto aquelas que têm áreas de poder próprias no seio do aparelho de Estado (POULANTZAS, 1981, p. 91).

monopólico e as frações industriais.” (LEHER, 2019, p. 3), além dos organismos multilaterais, que operam com vistas a disseminar os ideais neoliberais.

5.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

A seção de número cinco buscou estudar, a partir dos documentos oficiais, a concepção de *accountability* subjacente à implementação de dispositivos de avaliação, prestação de contas e responsabilização no estado de Pernambuco. Para tanto, inicialmente foi necessário compreender o movimento histórico da implementação dessas políticas em âmbito estadual.

As políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização adentram em Pernambuco na gestão de Jarbas Vasconcellos e ganham proeminência no governo de Eduardo Campos, tendo como prerrogativa a melhoria dos baixos indicadores econômicos, sociais e educacionais e como tratativa de tornar a administração pública mais eficiente, eficaz e efetiva.

Nessa via, deu-se início ao Programa de Modernização da Gestão Pública, sendo marcado no âmbito da educação, pela assunção de um modelo de gestão baseado nos resultados e de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) da rede estadual de ensino. Esse programa vem sendo desenvolvido em parceria com o MBC e o INDG, e reflete a instituição de parcerias público-privadas na educação, com vistas à tratativa de tornar a gestão mais eficiente, eficaz e efetiva.

No ano de 2011, a criação do Pacto pela educação, tendo como linhas principais de atuação a valorização e a capacitação dos profissionais de educação, a transparência das informações, o reconhecimento do mérito, o desempenho, o monitoramento e avaliação dos processos e resultados e o fortalecimento de parcerias também contribui para a modernização da gestão pública.

É interessante mencionar que a implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) no estado acompanha o movimento histórico internacional e nacional, que se inicia com a proposta de reformulação do modelo de administração pública em voga e adentram ao âmbito educacional.

Nesse viés, os elementos que marcam a implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização estão pautados na instituição de um sistema próprio de avaliação e de um indicador sintético, IDEPE, na pactuação de um conjunto de metas anuais para as instituições de ensino e no pagamento de bonificações aos profissionais que lograram as metas propostas. Além desses, faz-se relevante mencionar o painel de gestão que deve ser

fixado em local visível em todas as escolas estaduais, trata-se de um instrumento de prestação de contas para com a sociedade em geral.

O *modus operandi* dos dispositivos de accountability assume uma forte tendência gerencialista, pois estes foram pensados buscando uma suposta modernização da gestão pública a partir da premissa de torná-la mais eficiente e eficaz no que tange às políticas públicas.

De forma geral, o estado de Pernambuco tem ocupado centralidade na mídia nacional, haja vista a experiência com a implementação dos dispositivos de *accountability* e também das parcerias público-privadas realizadas, sob o discurso de modernização da gestão pública e melhoria da qualidade educacional. Essas ações têm gerado uma espécie de *marketing* educacional do estado e elevado o mesmo a um exemplo de boas práticas, é claro, assentado na perspectiva gerencialista de administração.

Além das novas relações entre o público e o privado, Pernambuco também tem fortalecido novas relações com a sociedade civil, especialmente em busca de um consenso e do não questionamento a respeito das ideologias que estão subjacentes às suas políticas públicas, precipuamente as afetas à educação.

No próximo capítulo buscar-se-á analisar alguns dos efeitos advindos da implementação de dispositivos de *accountability*, precipuamente no que tange às escolas de ensino médio pertencentes à rede estadual, bem como as contradições desse modelo.

6 EFEITOS DAS DISPOSITIVOS DE *ACCOUNTABILITY* NAS ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO: CONTRADIÇÕES DE UM MODELO

A literatura da área tem apontado inúmeros efeitos indesejados oriundos da adoção de modelos de *accountability*, pautados na lógica de mercado e dos reformadores empresariais. Um dos efeitos que merece destaque são os estudos financiados pelos *think tanks* que buscam dar legitimidade às políticas de avaliação implementadas sob influência dos reformadores empresariais. Trata-se de estudos que buscam dar legitimidade a algumas posições teóricas e, de uma forma muito simplista vender a ideia, aos estados e municípios, de que a melhoria dos indicadores tem por consequência à melhoria da qualidade da educação.

Na senda desse debate, essa seção busca analisar os efeitos dos dispositivos de *accountability* implementados no estado de Pernambuco, especificamente os relacionados às escolas e aos profissionais que atuam no ensino médio. Para tal, foram entrevistados 19 (dezenove) professores e, como recurso para análise, fez-se uso da análise de conteúdo.

Os professores demonstraram muita boa vontade em colaborar com a pesquisa e mencionaram que, na maioria das vezes, não se sentem ouvidos pelos dirigentes educacionais e na formulação das políticas educacionais que, por sua vez, influenciam diretamente o trabalho docente. É fato que alguns demonstravam preocupação com represálias em função de seus depoimentos. Por esse motivo, nomes de escolas e de profissionais foram mantidos no anonimato.

A utilização do termo efeitos provem da necessidade de compreender que a política não possui apenas resultados, mas, sim, efeitos. Nessa via “as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes” (MAINARDES, 2006, p. 55).

No estado de Pernambuco, acredita-se que a política de *accountability* não possui apenas resultados, mas sim efeitos, pois está relacionada a uma série de contradições educacionais. Ball (1994) destaca que os efeitos de uma política podem ser de primeira ordem, quando se referem a mudanças na estrutura e/ou na prática, e de segunda ordem, quando impactam nos padrões de acesso, igualdade e justiça social. Nesse caso, acreditamos que em Pernambuco os efeitos podem ser considerados de segunda ordem, pois estão afetando diretamente as questões ligadas à igualdade e, precipuamente, à justiça social.

Os sujeitos entrevistados foram identificados com um código alfanumérico, sendo: E – Escola; N° - Número da escola, de 1 a 4; P – Professor; N° – Número que caracteriza o sujeito entrevistado; e a última letra identifica o componente curricular que o professor leciona.

As entrevistas foram transcritas e organizadas em quatro categorias, que remetem e estão relacionados aos efeitos dos dispositivos *accountability* em escolas de ensino médio, sendo elas: *Gaming*; *Marketing Accountability*; Competitividade e Meritocracia; Regulação e Cobrança por resultados; e Qualidade das Aprendizagens no ensino médio.

6.1 GAMING

Assim como a literatura da área tem apontado inúmeros efeitos indesejados oriundos da adoção de dispositivos de *accountability*, pautados na lógica do mercado e dos reformadores empresariais, as respostas dos professores também evidenciam efeitos no estado de Pernambuco. Estes estão relacionados com as práticas de inflação dos escores educacionais com a mera tradução dos indicadores obtidos em qualidade educacional.

Um dos aspectos que estiveram presentes nas falas dos entrevistados, e que revelam efeitos dessa política, volta-se para a prática de *gaming*, ou seja, da manipulação dos resultados pelos agentes envolvidos com vistas à melhoria dos indicadores educacionais e/ou sua manutenção. Não obstante, acredita-se que essa prática não seja intencional, mas fruto de um contexto de pressão por resultados, salários defasados, conflitos entre os docentes e medo de ser culpabilizado pelos escores educacionais.

O termo *gaming* “decorre do fato que as escolas podem adotar estratégias para alterar os resultados, mas que não mudam a qualidade do ensino ministrado como, por exemplo, treinar e motivar os estudantes para os testes ou excluir dos exames alunos de baixa proficiência” (FERNANDES; GREMAUD, 2009. p. 224).

Em se tratando do estado de Pernambuco, os professores não relataram práticas de seleção dos melhores alunos para a realização dos testes, apenas aspectos relacionados à preparação e ao peso da aprovação/retenção na política de bonificação.

Ao serem questionados se esse sistema implantado no estado influencia as aprovações dos educandos, os professores, na sua grande maioria, mencionam que sim.

Normalmente a gente fala da bonificação na hora da aprovação ou reprovação, quando tem um conselho aí a gente fala, não a gente não fala é aquela coisa que todo mundo fica pensando que tem o índice pra alcançar, uma meta pra alcançar e o ideal seria 0 de reprovação, mas pelo menos que fique em torno de 10 por cento (E1P1M).

É relevante salientar que o IDEPE segue a mesma lógica de cálculo do Ideb; logo, trata-se de uma taxa de troca entre probabilidade de aprovação e proficiência dos estudantes. “Ou seja, o indicador torna claro o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste

padronizado para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação” (FERNANDES, 2007, p. 8).

O que muitos profissionais e redes de ensino ainda não compreenderam é que a inflação dos escores de aprovação pode representar uma melhoria momentânea e paliativa dos indicadores. Destarte, se no ano seguinte não se pensar em estratégias que melhorem as proficiências em Língua Portuguesa e Matemática, muito provavelmente ter-se-á uma redução nos índices.

Eu vejo que muitos só trabalham, eu vejo aqui como se a educação fosse uma máquina pra dizer tantos alunos foram aprovados, mas se colocar esse menino no mercado de trabalho ele vai continuar a margem da sociedade, ele não vai ter condições nenhuma e aí a culpa é também nossa, dos profissionais da educação de professores, porque como ele cobra, quando a gente diz que um aluno ele não está legal, chama pai, chama mãe, olha tem que se dedicar e a gente não teme esse retorno, mas a gente é cobrado que o número de reprovações seja tantos por cento, se for mais a gente já fica de prioritário e aí vai criando uma cultura nos professores de achar que, quando eu cheguei já escutei assim: olha professora não pode estar reprovando muito não viu. Eu disse: eu não estou aqui pra reprovar ninguém não, mas se o aluno não aprende, não desenvolve, não tem como estar passando esse aluno de qualquer forma, de qualquer jeito, mas isso acontece muito e aí tem vezes que eu já escuto brincadeira dizendo assim: olha que eu quero o meu bônus, porque se a gente reprovar também reflete no bônus né aí começa, e eu digo: Eu não estou nem aí pro bônus, eu quero que alguém olhe para os professores todos os dias (E2P2LP).

Outro aspecto que esteve presente na fala dos sujeitos entrevistados foi que estes acreditam que os indicadores são passíveis de manipulação, pois não compreendem a lógica usada para calcular as metas estipuladas para as escolas e, conseqüentemente, nem a lógica adotada para pagamento do bônus.

É como se eles achassem que não precisam explicar todas as fórmulas, os cálculos, mas é algo que nós aqui, enquanto educadores, já cobramos, mas também não tem nem como saber, porque também não chega pra ela. Mas ora, a gente chega para o nosso educando e faz, explica, você vai ter essa nota, vai ser avaliado a partir disso, então a escola, se ela está sendo avaliada, é importante sim que quem faz parte saiba direitinho como são os critérios, como é esse cálculo e como é que ele tem que fazer, porque dessa forma eu acredito que a transparência seria realmente totalmente contemplada (E4P5M).

Em contrapartida, mencionam ser necessário um sistema de avaliação da educação básica. No entanto, defendem que este sistema não poderia ser da forma como está sendo operacionalizada em Pernambuco.

Veja, eu acredito que ela serve como um estímulo para os professores trabalharem os descritores em sala de aula, mas o problema é com os dados, eu acho que há manipulação dos dados, então acaba tendo alteração e nisso é que eu não concordo. Com a bonificação eu concordo, mas da maneira como ela é feita, ou seja, com a manipulação dos dados eu não concordo (E3P1LP).

O IDEPE, ele é o resultado de vários resultados, fecha a nota de Matemática, de Português, a presença do professor, o índice de reprovação da escola; por exemplo, em algumas escolas, não estou falando dessa escola, mas tem escola que pra querer agradar a sociedade acaba maquiando os resultados. Esse número. Então é bom por um lado, mas é falso por outro (E4P3M).

Os professores enfatizam que os dados são maquiados, pois não compreendem as lógicas adotadas para cálculo e como as escolas apresentam um salto tão significativo de um ano para outro, ou por que razão algumas possuem notas tão elevadas que já não conseguem mais superar seus próprios escores. Para uma professora de Língua Portuguesa “[...] existem distorções, se você consultar e tiver acesso a essas informações tem escolas que em anos são consideradas 0 em metas e no ano seguinte atingem 100% da meta da educação, então eu não acho que isso seja um índice [...]” (E3P1LP).

Também enfatizam que na hora de decidir pela aprovação ou retenção dos alunos, a bonificação prevalece. Não obstante, muitos professores demonstram a preocupação em aprovar os alunos sem que estes tenham condições para ingressar na série seguinte.

É muito subjetivo, é muito de pessoa para pessoa, no meu caso eu acho que não influencia nada não. Agora vê bem, em regra geral as pessoas vão querer passar os alunos, vão querer atrapalhar o sistema, [...] Tem aluno que vai passar porque ele tem um conhecimento, porque ele produziu, agora vai ter gente que vai querer, como a gente fala, maquiar isso aí, querer ficar aprovando aluno pra ganhar bônus. Isso eu acho errado, porque as pessoas podem ter inversão de valores de querer fazer uma coisa pra conseguir outra. Não é saudável (E1P1M).

Acerca da aprovação, é salutar mencionar que “o sentido de modificar os resultados não se restringe às provas, mas aos dados do fluxo escolar, no sentido da aprovação dos alunos. Nesse caso, a aprovação automática, para que as reprovações não repercutam nos índices e acabem por refletir no recebimento do bônus (MELO, 2015, p. 117).

Na direção desse debate, um professor de matemática destaca que:

[...] na hora de reprovar a bonificação também pesa, eu seria hipócrita se eu não disse que não, e aí vem o que eu falei no início: será que não se está maquiando alguns resultados, o fato da instituição, eu quero todas as instituições governamentais, prefeitura, Estado, nação, eles querem aprovação em massa (E4P5M).

Para Carvalho:

Menores índices de retenção significam exatamente isso: menor número de crianças que estão sendo reprovadas. O fluxo escolar certamente está sendo corrigido, o que representa economia para o sistema, mas não necessariamente escolas melhores para todos. Essas estatísticas só podem ser tomadas como sinônimos de “racionalidade e

eficiência”, se esses conceitos forem desligados do processo ensino-aprendizagem e referidos apenas à permanência das crianças na escola e à regularização do fluxo escolar (CARVALHO, 2001, p. 249).

A realização de inúmeros simulados que culminam em treinos excessivos e a indústria da aprovação são também algumas estratégias utilizadas para a melhoria dos indicadores educacionais. Cabe mencionar que à medida que o sistema de responsabilização implementado envolve altos impactos, as fraudes tendem a aumentar e ser mais frequentes. Sob a forte pressão e o medo das consequências de não se alcançarem os resultados pactuados, os sistemas de ensino e, conseqüentemente, as escolas, preferem encontrar estratégias e meios ilícitos para inflar os seus escores, mas não pagar o preço pelos baixos resultados.

No estado, as análises das entrevistas evidenciam, a despeito da preparação para os testes, que:

A gente tem muito aqui de trabalhar visando o SAEPE, porque são metas que tem que bater, o governo tá dando uma meta tal, então todo mundo tem que correr pra alcançar aquele número, a meta, aí a gente tenta trabalhar as questões, os conteúdos que vão ser cobrados nesse SAEPE, às vezes a gente até não consegue dar todo o conteúdo que seria daquela série, não dá tempo de vivenciar tudo aquilo, mas a gente tenta fazer o máximo que vai vim no SAEPE. É por descritores que eles nos cobram, e aí a gente vai vivenciando. Eu reclamo muito aqui na escola, pois é como se os alunos viessem, a intenção é de vim à escola, mas depois que vai pra casa não continua o processo, mas e aí a aprendizagem, aqui mesmo a gente não chega, o nosso nível é bem baixo, muito abaixo da média. Então, é como se a gente fosse uma escola prioritária, que eles chamam (E2P2LP).

Desde o início do ano a gente trabalha pra tal. Desde o início do ano a gente já sabe que o SAEPE é dia 28 de novembro, desde de fevereiro que eu cheguei, e aí eu tenho que me preparar pra tentar trazer o máximo de informações até o dia 28 pra eles conseguirem melhorar (E2P2LP).

Corroborando essa ideia, um professor de Matemática da escola pesquisada de número 3 relata:

Algumas tratativas que nós fizemos foi ampliar, dentro das nossas condições, alguns projetos, mas específicos, diretamente a esse exame. Então, dois meses antes a gente intensifica o foco em alguns descritores, focando esse exame, conscientizar os alunos da importância deles virem, no sentido de conseguirem exatamente um índice de presença satisfatório, porque até a quantidade de alunos que fazem o exame impactam no resultado. Os alunos não burlam, a grande maioria vem, mas só depois que nós começamos a trabalhar, tivemos anos aqui que era 50% de ausência, tivemos um ano que tivemos 98% de presença e incrível que nesse ano não atingimos a meta. Eu tento não me deixar envolver muito com esse tipo de questão, porque eu foco na aprendizagem, eu trabalho sem forçar no bônus, eu não concordo, precisamos ter uma política de valorização salarial (E3P3M)

Faz-se relevante salientar que desde o início do ano, os profissionais são avisados do dia da avaliação em larga escala. “Na verdade, quando o ano começa, que a gente tem aquela reunião inicial, a gente já inicia o ano visando as provas externas, ou seja, a gente prepara o aluno pra essas provas externas, SAEPE, prova do ENEM e Prova Brasil, ou seja, trabalha em sala preparando os alunos para essas provas” (E3P2M)

Na senda desse debate, outro menciona que:

A gente pega provas de anos anteriores certo e nós trabalhamos as questões de Língua Portuguesa, nós trabalhamos com descritores, a gente já sabe mais ou menos quais são os descritores que a prova aborda, entendeu, então a gente trabalha muito com esses descritores, pra nós é importante mesmo, porque a gente quer um resultado positivo, mas não vai repassar ou ensinar uma coisa aleatória (E1P3LP).

Ainda, o estado de Pernambuco, segundo relatos de uma professora, possui um programa de fortalecimento de aprendizagens em Língua Portuguesa e Matemática, com vistas à melhoria das notas do SAEPE.

Tem, o fortalecimento por exemplo é por conta dessas duas disciplinas, pra melhorar a avaliação. A gente acaba tendo um foco muito maior nessas duas disciplinas, o que eu acho que deveria ser um pouco mais distribuído, eu acho que todas as matérias tem a sua importância até porque em todas as matérias a gente tem interpretação, então eu acho que todas elas contribuem tanto pra Língua Portuguesa como para Matemática. Por exemplo, Química e Física contribuem tanto para Língua Portuguesa como para Matemática; História e Geografia vão contribuir para Língua Portuguesa e as outras matérias também (E3P1LP).

Perante essas menções, “é urgente que coloquemos em dúvida, junto aos pais e formuladores de políticas, a afirmação de que nota alta em português e matemática é sinônimo de boa educação” (FREITAS, 2011, p. 79). A questão que ora se apresenta é se de fato os bons resultados são reflexos de uma educação de qualidade ou se refletem estratégias de inflação de escores educacionais.

Umas das principais consequências dessa prática é que os estudantes aprendem estratégias para se sair bem nos testes. Nesse viés, Ravith (2011) frisa que o que, de fato, interessa para o estado são os resultados dos testes, ou seja, os adultos colocam seus interesses em receber o crédito pela melhoria acima dos interesses dos estudantes, que deveriam ser o objetivo primordial da educação.

Na crítica tecida a respeito da preparação para os testes, fica a indagação: de que adianta um estudante ter um bom desempenho nos testes se ele não consegue fazer uso social dos conhecimentos aprendidos na escola, ou até mesmo ter um bom desempenho em outros testes de

proficiência? A preparação para os testes corrompe o próprio sentido da educação e da aprendizagem.

Outro efeito indesejado é o estreitamento curricular, pois a definição do currículo está intrinsecamente relacionada com as disciplinas que são avaliadas pelo PISA e, consequentemente, pelas avaliações nacionais e subnacionais, uma vez que tendem a repetir os padrões impostos.

A primeira redução é feita quando nos concentramos em uma ou duas disciplinas (geralmente português e matemática) e depois, uma segunda redução é aplicada quando escolhemos dentro do conhecimento de português quais competências e habilidades devem ser submetidas a testes (FREITAS, 2011, p. 14).

Cabe mencionar que alguns estados têm incluído em suas avaliações as ciências naturais e/ou da natureza. No entanto, a fragmentação e o estreitamento curricular ainda persistem, pois mesmo que os documentos oficiais, como a LDB, mencionem a necessidade na formação integral dos alunos, na prática o foco tem sido nas disciplinas avaliadas e, consequentemente, as matrizes de referências das avaliações standardizadas.

No que tange ao estreitamento curricular, as análises das entrevistas evidenciam que no estado de Pernambuco os docentes acreditam que, além de uma maior valorização das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, há uma cobrança demasiada.

Eu vejo que tem mais cobrança por conta disso, mas aqui o pessoal é tranquilo quanto a isso, só eu acho que deveria ter outras disciplinas também, a gente questiona muito isso, porque só português e matemática, sobrecarga pra cima da gente, tudo a gente tem mais trabalho, além da cobrança, e mais trabalho. Amanhã mesmo vai ter uma avaliação, quem resolve tudo, corrige tudo, eles mandam pra gente resolver, para os professores de Português e Matemática. [...] as outras disciplinas ainda não conseguem andar na mesma linha, porque é o tempo todo dito, em todas as reuniões que Português e Matemática vai que todos os professores, quando a Gerência vem aqui, que todos os professores têm que ajudar, porque todas as disciplinas são importantes, mas trabalhar com os descritores fica muito a cargo de Português e Matemática, quando os descritores de exatas poderiam ser trabalhados com todas as disciplinas de exatas, e os de humanas também, História, Geografia poderiam trabalhar os descritores, os textos, justamente porque têm a mesma finalidade (E2P1M).

O mesmo professor de matemática destaca ainda que “a gente sabe que em todo trabalho tem aqueles que se esforçam mais e os que se esforçam menos, mas na escola os índices só sobem por conta de Português e Matemática [...]”. Apesar de os sujeitos entrevistados mencionarem a importância das demais disciplinas, fica nas entrelinhas que o peso sobre o trabalho envolvendo os descritores e, consequentemente, pelas notas das avaliações, recai nos ombros, dos professores de Língua Portuguesa e Matemática.

Tem, mas uma valorização com foco nos resultados, porque tudo gira ao redor disso, mas se deixa muito nas entrelinhas as outras disciplinas, muito se fala em interdisciplinaridade, mas na prática por exemplo não se cobra tanto do professor de Geografia como do professor de Matemática e Português, então muitos ficam pra segundo plano, a gente sabe que precisam, mas muito pouco tempo temos pra reorganizar essa interdisciplinaridade (E2P4M).

Um dos profissionais entrevistados, licenciado em Filosofia, fez indagações a despeito da utilização dessas duas disciplinas como os únicos termômetros para medir a educação.

Eu entendo a importância da língua portuguesa e da matemática como duas linguagens que desenvolvem o humano, e eu entendo, inclusive, porque colocam esses dois como carro chefe. O que eu não entendo é que não é num processo educativo você colocar Português e Matemática como os únicos termômetros, se você pensar Português como um resultado de todos os outros processos educativos, interpretação, compreensão de leitura, que as outras disciplinas também estão fazendo; se você ver Matemática como o desenvolvimento de raciocínio, de analisar a realidade a partir de uma abstração ou de um pensamento lógico, que também outras disciplinas, elas contribuem, é compreensível, mas quando você destaca essas duas e somente essas duas são importantes para a escola (E4P2FIL).

Alguns professores salientaram a necessidade de que as outras disciplinas também sejam avaliadas. A impressão é que alguns entrevistados gostariam que os seus pares também sentissem na pele o que é ser a menina dos olhos do estado de Pernambuco.

Além de disciplinas, outra tendência é o estreitamento dos conteúdos, haja vista que os resultados das avaliações dependem dos bons indicadores da escola. Nesse cariz, é normal que se ensinem apenas as competências e habilidades que são contempladas nos testes, uma vez que no contexto neoliberal e de reforma empresarial na educação os indicadores são tradutores de qualidade.

A padronização curricular é uma das tendências dos reformadores empresariais da educação. Em Pernambuco, a padronização e o estreitamento curricular ficam evidenciados na análise de conteúdo realizada por via da transcrição das entrevistas. “A gente segue um roteiro, a gente recebe um roteiro da Secretaria e eu acho que 80, 90 que vai cair lá na prova está tudo ali naquele roteiro pra gente trabalhar com eles”.

Nessa conjuntura:

[...] parece-nos irrefutável a argumentação de uma tendência a que os exames padronizados indiquem qual conhecimento é relevante, delimitando, por extensão, o que deve ou não ser ensinado. A consequência mais provável será a de termos um currículo cada vez mais planejado e focalizado em competências medidas por testes padronizados. A delimitação dos conteúdos torna-se refém de materiais escritos, com

rígido controle do Estado, e a delimitação de disciplinas dependente do que é tomado como conhecimento válido nestas avaliações (SCHNEIDER, 2013, p. 28).

Nesse contexto, faz-se relevante problematizar a própria função das instituições educacionais, que ao enfatizarem apenas os conteúdos que são aferidos nas avaliações em larga escala, reduzem a sua função social.

É importante mencionar que as relações sobre o que ensinar também são uma das questões de interesse com vistas ao alcance de uma educação mais global. Willinsky (2003, p. 99) menciona que “o currículo tem se tornado mais global”. Nessa lógica, é imprescindível que a escola foque no domínio de competências e habilidades, com vistas a proporcionar uma formação de alunos e cidadãos preparados para fazer frente as novas demandas mercadológicas.

Em outros termos, podemos descrever esse processo como a busca pela padronização curricular. Pacheco e Pereira (2006, p. 15) destacam que “na prática, estes saberes reduzem-se a uma perspectiva mais pragmática, sendo valorizados os saberes de determinados campos disciplinares, a que não é indiferente o valor simbólico, e de orientações essencialmente tecnicistas”.

Nesse cenário, os saberes mais valorizados estão diretamente relacionados às competências e habilidades mensuradas nas avaliações em larga escala que, por sua vez, não passam de matérias primas exigidas e vinculadas pelo sistema capitalista, objetivando a manutenção de seu *status quo*. Para Freitas (2018), essas características são típicas dos reformadores empresariais da educação e “se articulam a uma engenharia de ‘alinhamento’ (bases/ensino/avaliação/responsabilização), eliminando a diversidade e deixando pouco espaço para a escola ou para o magistério criar [...]”, além do esquecimento das especificidades que são particulares de cada instituição educacional.

O neoliberalismo olha para a escola partindo da concepção de mercado. Para Freitas, (2018, p. 31) “os cidadãos estão igualmente inseridos nessa lógica e seu esforço (mérito) define sua posição social. É dessa visão de mundo que advêm as finalidades que ele atribui à educação”.

De forma geral, percebe-se que, no estado de Pernambuco, as práticas de *gaming* estão relacionadas, principalmente, à tendência a aprovação dos educandos e, também, de preparação para as avaliações do SAEPE. Não ficaram evidentes indícios de retirada de alunos da sala e/ou quaisquer outras práticas.

Acredita-se que essas não sejam intencionais, mas oriundas de um contexto de baixa valorização profissional, baixos salários e o medo de ser culpado pelos baixos resultados de sua

instituição escolar, ou seja, da pressão advinda do não cumprimento das metas, seja por parte do sistema, seja pelos próprios pares e a sociedade civil.

6.2 MARKETING ACCOUNTABILITY

A implementação de dispositivos de *accountability* tem trazido à tona tensões a respeito da escola democrática versus a escola meritocrática. Fenômeno este percebido, notadamente, nas últimas décadas, tanto nas esferas internacionais, como nas nacionais e locais.

Nesse lume, as avaliações em larga escala ganham destaque, assim como o aparecimento de *rankings*, que passam a ser concebidos e entendidos como tradutores de qualidade educacional.

Sob os alvares de uma nova gestão pública, emergiram igualmente dispositivos de regulação da qualidade das escolas públicas, designadamente o programa de avaliação externa das escolas, adquirindo (também aqui) centralidade a dimensão dos resultados académicos. Assim, entre a sociedade civil e o mercado, que pressionaram o aparecimento dos rankings sustentados pela comunicação social (BAROUTSIS, 2016), e o Estado (que pôs em marcha dispositivos centralizados de suposta avaliação da eficácia e da eficiência do sistema), foram-se tecendo mecanismos de prestação de contas não alheios à comparação inevitável com o nascente mercado educacional liderado pelas escolas de ensino particular e cooperativo (TORRES; PALHAES; AFONSO, 2018, p. 3)

Um dos efeitos da implementação de dispositivos de *accountability*, especialmente assentados no pilar da prestação de contas, está voltado para a necessidade de prestar contas e esclarecimentos a sociedade civil, dados os resultados educacionais alcançados.

Podemos agora falar da resignificação de outra forma de accountability (que embora usual em organizações de outra natureza, começa a difundir-se em escolas públicas), que propomos designar de *marketing accountability*, isto é, um modelo de accountability que, na sequência de práticas seletivas de avaliação, amplia a divulgação social dos melhores resultados académicos, com o objetivo de promover a imagem pública da escola e, assim, aumentar a procura de novas matrículas de alunos e a manutenção dos lugares nos rankings institucionais (TORRES; PALHAES; AFONSO, 2018, p. 3).

O *marketing accountability* compõe uma importante estratégia, sob a ótica dos reformadores empresariais, para atrair os melhores alunos para as escolas, ou seja, uma ação com vistas a garantir a permanência de bons indicadores educacionais. Para as escolas com baixos escores, opera com vistas a despertar o sentimento de incompletude, de culpa e da necessidade de melhoria da imagem social da instituição.

Os resultados dos indicadores educacionais têm composto o que Torres, Palhares e Afonso (2018), denominam de imagem social da escola, pois nessa lógica neoliberal e meritocrática esses são os insumos mais importantes na escolha de uma instituição educacional.

O marketing accountability:

Trata-se, portanto, de algo mais do que uma simples estratégia de propaganda ou publicidade educativa (*educational marketing*), porque serve objetivamente para prestar contas (*answerability*) do trabalho da escola, com consequências concretas em termos organizacionais, bem como repercussões na definição de percursos pessoais e académicos (TORRES; PALHAES; AFONSO, 2018, p. 3).

Significa dizer que, na visão desses autores, além de utilizar os indicadores educacionais como forma de propaganda e/ou publicidade, o *marketing accountability* serve como forma de prestação de contas à sociedade civil e para atrair bons docentes e alunos.

No âmbito da Ciência Política, autores têm denominado esse fenômeno de prestação de contas e publicitação de indicadores atrelados à escolha de escolas, de Teoria da Confiança. “Teorias da confiança, segundo Laurent se dividem em três grandes categorias: a primeira tematiza a confiança ‘particular entre dois atores em relação’, a segunda a ‘confiança generalizada’, enquanto que uma abordagem teórica intermediária procura apreender a «confiança política» das instituições” (MAROY, 2013, p. 327).

Nesse estudo, foca-se na confiança mediada por instituições sociais, visto que se acredita que os dispositivos de *accountability* buscam fazer com que as instituições funcionem bem e prestem contas ao cidadão. Nessa via, “é preciso que ‘asseguem aos cidadãos garantias, incitando-os a recorrer às instituições para a realização do bem público. Essas garantias não são somente as leis, mas também aquelas fornecidas pela ‘publicidade’ das instituições” (QUÉRÉ, 2005, p. 204)

No âmbito dos reformadores empresariais da educação, dispositivos de confiança são necessários para fortalecer a relação entre os consumidores, assim como para fazer com que estes escolham um serviço em detrimento de outro. Maroy (2013), em seus estudos, aponta a existência de dispositivos de confiança atrelados ao julgamento pessoal, ou seja, quando os pais se informam por meio de sua rede de relações acerca da qualidade de uma escola, e impessoais quando a escolha está atrelada à publicização de indicadores, logo, aos resultados de *rankings* advindos, principalmente, da mídia.

De forma geral, seria como dizer que quanto melhores forem os números de uma instituição, mais digna de confiança esta é. Assim, as estratégias de *marketing accountability* serviriam ao aumento da confiança pelos consumidores acerca da qualidade dos serviços prestados.

Dados advindos da pesquisa empírica também evidenciam a presença de *marketing accountability* no estado de Pernambuco, ou alguma forma de prestação de contas e maior confiabilidade em relação às escolas com melhores resultados. Dos 19 professores entrevistados, 14 sinalizaram a presença de elementos de prestação de contas, o que corresponde a uma porcentagem de 73,7%.

Para o professor E1P2G “a escola que cumpriu todas as metas estabelecidas e ganhou o bônus, ela vira uma escola de referência, aí se fizer a propaganda atrai os alunos. Ela feita, assim existe uma divulgação interna pela Secretaria de Educação e acaba caindo no ouvido dos pais, acontece essa divulgação”.

É de consenso entre os entrevistados que, apesar de os pais ainda não terem muito conhecimento sobre as políticas de avaliação e o IDEPE, quando os resultados das escolas aparecem na mídia, as que ficam mais em evidência são as mais procuradas.

Quando a escola sai na mídia, ela fica em evidência. Então essa mesma, a nossa escola ela é bem procurada, reflete, um ponto positivo. Vê-bem reflete mesmo e a comunidade, a gente escuta isso dos pais, escuta e comprova, entendeu. A gente recebe dos pais, é até a gente fica meio sem jeito assim, até elogios, mas assim é uma coisa que a gente faz por onde, mas falta muita coisa pra gente poder realmente dizer que tudo é perfeito (E1P3LP).

Sim, esses elementos são importantes quando a comunidade vai avaliar e saber qual escola vi colocar os seus filhos. São elementos que estão ali na mídia e que refletem de certa forma, quando você não tem o conhecimento mais apurado sobre a prática da escola, eles vão se tornar referência pra essas famílias sim (E4P2FIL).

A respeito desse assunto, outro professor menciona que “a localidade aqui é muito boa. A escola é muito visada pelos bons indicadores” (E1P5M). Cabe destacar, ainda, que ficou evidente na fala dos entrevistados que quando os pais se deparam com crises financeiras e necessitam retirar seus filhos das escolas particulares, esses escolhem as escolas estaduais pelos bons resultados educacionais.

As políticas de prestação de contas são destinadas principalmente para reduzir a incerteza e opacidade clientes/gestores para promover o bom funcionamento do mercado, ou seja, a escola sob a perspectiva da organização produtiva, sem a construção de uma nova e sólida confiança política na instituição de ensino. Em vez disso, consideram os pais como os usuários da escola, sem serem cidadãos, porque eles veem os administradores da escola como meros “gerentes” que

difícilmente partilham valores com os profissionais que têm de gerir os novos dispositivos de confiança, de prestação de contas, pois no fundo, há um pressuposto de cada um desses atores ocupam lugares estratégicos e oportunistas (MAROY, 2013, p. 336).

Faz-se relevante mencionar que uma das estratégias de *marketing accountability* presentes no estado de Pernambuco é a realização de uma cerimônia de premiação às escolas estaduais com bom desempenho no IDEPE, ou seja, de agraciar as escolas destaque.

Outra estratégia encontrada é a promoção, desde 2015, do Seminário de Boas Práticas do Pacto pela Educação de Pernambuco, “que tem como objetivo integrar os gestores de escola e a equipe técnica das Gerências Regionais de Educação (GRE) e proporcionar a troca de experiências exitosas sobre gestão educacional” (PERNAMBUCO, 2018, p. 22).

Além dessas, pode-se destacar o *marketing* que faz com que as práticas educacionais implementadas nesse estado sejam reconhecidas em nível nacional e internacional. O secretário executivo de Planejamento e Coordenação, Severino Andrade, destaca que: “A educação do Estado conseguiu melhorar indicadores não somente relacionados à atividade educacional, como também projetou Pernambuco como um ente federativo eficiente, que faz bom aproveitamento dos seus recursos” (PERNAMBUCO, 2018, p. 17).

Alguns entrevistados apontam a necessidade de se repensar: a quem os resultados desses indicadores estão de fato servindo? Salientam que, em muitos casos, as estratégias de publicização servem aos próprios professores, em função da complexidade dos cálculos adotados no estado e do conseqüente não entendimento por parte dos pais. Apesar de comporem apenas 14,3% das respostas, essas evidências são importantíssimas, pois nos permitem refletir que o *marketing accountability*, muitas vezes, serve ao público interno das escolas.

Pra sociedade não, é mais pra prestar contas pra gente que está dentro da escola. Eu ainda acho que eles não são muito divulgados assim, por exemplo entre as famílias, em redes sociais, só quando o colégio vai bem é divulgado, quando acontece o contrário não, muitas vezes eles são omitidos, nós gestão, professores, quem trabalha na escola têm acesso a esses dados, agora eu acho que ainda falta divulgar para os alunos e para os familiares também (E3P1LP).

Acerca desse assunto, Torres, Palhares e Afonso (2018) destacam que é comum encontrar estratégias de *marketing* institucional adicional, ou seja, além das iniciativas externas, no caso de Pernambuco, estaduais, as escolas também têm encontrado meios de divulgação de seus indicadores educacionais.

Uma estratégia que pode ser observada nas escolas estaduais de Pernambuco é o painel de gestão afixado em local público, conforme a imagem que segue.

FIGURA 6 - PAINEL DE GESTÃO DAS ESCOLAS ESTADUAIS DE PERNAMBUCO



FONTE: a autora.

No painel de gestão, estão disponíveis as informações a respeito da dinâmica de organização e do funcionamento da escola, além dos resultados dos indicadores educacionais. Um dos aspectos que merece destaque é a posição que a escola ocupa no ranking do IDEPE.

Algumas críticas são direcionadas a essas práticas, especialmente, quando traduzem a perda da cooperação e afetam negativamente a motivação dos professores. Para Furtado:

Quando a escola apresenta baixo desempenho, nenhum membro da mesma tem orgulho ou gostaria de estar em uma escola considerada como uma das mais fracas do município ou do estado, fato que decorre principalmente da divulgação pública dos resultados, como por exemplo, a polêmica divulgação do IDEB nas portas das escolas (FURTADO, 2015, p. 90).

É importante questionar a lógica posta por via da publicização de indicadores, visto que esta opera no sentido fazer com que os profissionais que atuam nas escolas com piores desempenhos, sintam-se envergonhados com a divulgação dos seus resultados e se esforcem para que,

no ano seguinte se obtenha e logre melhores locais nos *rankings* estaduais. Aqui opera o princípio da culpabilização docente.

Em contrapartida, alguns professores no estado salientam a satisfação e a motivação por trabalhar em uma escola com bons resultados. Segundo uma das professoras de Língua Portuguesa entrevistada, “Eu acredito que nós nos sentimos um pouco mais estimulados a trabalhar, por exemplo, quando atingimos melhores resultados, nós vamos ter maior força de vontade para prosseguir com o trabalho que está sendo realizado. Então, eu acho que é um estímulo pra gente continuar progredindo e fazer a escola crescer cada vez mais” (E3P1LP).

A prestação de contas é um pilar extremamente importante, principalmente em uma sociedade democrática. No entanto, sempre é importante ter em mente, no caso da educação, os interesses dessa prática, especialmente, no que tange aos indicadores educacionais e sua publicação.

De modo geral, o *marketing* advindo da divulgação dos escores educacionais pode ocasionar o aumento de práticas competitivas e meritocráticas na educação.

6.3 COMPETITIVIDADE E MERITOCRACIA

Um dos efeitos que decorrem dos dispositivos de *accountability* e, principalmente, da adoção de estratégias de *marketing* e prestação de contas, volta-se para o aumento da competitividade entre as escolas.

Os sujeitos entrevistados, ao serem indagados a respeito da presença de conflitos e/ou competição entre as escolas, ficaram divididos. Alguns mencionam que os dispositivos de *accountability* já não mais interferem na dinâmica de organização e funcionamento das escolas. Outros, porém, retratam que, principalmente, o princípio da competitividade, é muito forte.

Ao ser indagado sobre o sistema de bonificação implementado no estado, um professor de Língua Portuguesa menciona que “eu acredito que ele fomenta a competição, digamos assim, porque a escola que teve alunos com melhor desempenho acaba tendo mais visibilidade do que a escola em que os alunos não tiveram tão bom desempenho assim, então eu não diria conflito, mas cria uma competição sim” (E3P1LP).

Outro entrevistado destaca:

Eu considero que sim, não dentro da escola, mas entre as escolas sim, porque a partir daquele momento eles começam a se comparar e é natural que aconteça esse tipo de pensamento, porque até mesmo dentro de uma mesma região, ou em cada região, nós temos uma espécie de avaliação provinda da comunidade a partir da escola. A escola tal é melhor, a escola melhorou a sua, vamos dizer, a sua estrutura técnica e física,

então existe sim essa briga entre as escolas, briga após os resultados, não uma briga fervorosa, mas um questionamento, porque que eles atingiram e nós não atingimos se nós fizemos tanto quanto eles, mas isso acontece justamente pela falta de esclarecimento de como exatamente se trabalha esses resultados, eu já falei só depois de meses eles apresentam um gráfico mostrando o resultado final e acabou (E3P3M).

Para Laval (2004), o novo modelo educativo está fundamentado na sujeição mais direta à razão econômica; dessa forma, a concorrência desenvolvida no seio econômico adentra as escolas e torna-se o axioma dominante. O paradigma dominante da educação hoje se encontra centrado na teoria do capital humano. Segundo a OCDE (2001, p. 18 *apud* LAVAL, 2004, p. 25), o capital humano reuniria “os conhecimentos, as qualificações, as competências e características individuais que facilitam a criação do bem-estar pessoal e econômico”.

Nesse lume, a competitividade seria um dos preceitos desse novo modelo educativo proposto pelos reformadores empresariais e, consequentemente, pelo neoliberalismo.

Políticos, empresários, intelectuais e sindicalistas conservadores não hesitam em transformar qualquer debate sobre educação em um problema de ‘custos’ [...] A esta altura dos acontecimentos, ninguém duvida que temos de educar ‘para a cultura do trabalho’; o que, em bom português, quer dizer ‘educar para a cultura do mercado’. Os termos ‘eficiência’, ‘produtividade’, ‘produto educativo’, ‘rentabilidade’, ‘custo da educação’, ‘competição efetiva’, ‘excelência’, ‘soberania do consumidor’, ‘cliente aluno’, etc. não são um produto alucinado de nossa exagerada crítica ao mundo dos negócios. Trata-se simplesmente do vocabulário que compartilham aqueles que professam sua fé nessa nova retórica (GENTILI, 1995, p. 158).

Os alunos, seguindo a visão de seus professores, em função desse movimento em prol da melhoria dos indicadores, também questionam os professores acerca de quais são as melhores escolas da rede.

Muitos alunos até perguntam: professora, porque eu trabalho na rede municipal também no ensino fundamental, conta, professora, você sabe qual é a melhor escola? Fica assim, eles ficam nomeando as escolas e perguntando, mas eles não sabem a relação entre o SAEPE e o IDEPE, mas eles perguntam sim, qual é a melhor escola e isso me entristece porque tem essa diferença e não deveria, digamos assim, deveria ter igualdade entre as escolas. Eu tenho essas indagações (E3P4LP)

Corroborando a fala dessa professora de Língua Portuguesa, acredita-se que uma das funções sociais da escola é justamente promover a igualdade de oportunidades, com vistas a ao enfrentamento do modelo meritocrático em voga. A respeito dessa igualdade de oportunidades, Dubet menciona que:

A priori, toda criança que entra na escola deve dispor das mesmas oportunidades de ter êxito escolar, independentemente de seu nascimento e de sua fortuna. A escola deve então construir uma competição justa a fim de que cada um obtenha o lugar que

merece e que se forme assim uma ordem social justa. A força da igualdade meritocrática das oportunidades deve-se ao fato de que esse modelo de justiça surge como o único capaz de combinar a igualdade fundamental dos indivíduos e as hierarquias da divisão do trabalho. No mais, esse modelo confere uma legitimidade moral às desigualdades que lhe são resultantes, pois se a competição escolar é justa, cada um pode ater-se apenas a si mesmo. As elites têm todas as razões de serem fiéis ao seu sucesso, enquanto aqueles que fracassaram só podem atribuir seu desânimo a si mesmo. Trata-se, então, de um princípio de justiça às vezes cruel para os indivíduos e exigido pelo sistema, pois supõe que cada aluno tenha a capacidade e a vontade de ter êxito e que o recrutamento das elites reflète, no final, a estrutura da sociedade (DUBET, 2008, p. 333).

Para alguns sujeitos entrevistados essa competitividade é tratada como algo natural, pois a sociedade em si é competitiva e a Teoria do Capital Humano impera na educação.

Para Lima, essa tendência refere-se ao:

[...] resultado de um processo político e cultural de expansão e legitimação da empresa, do mercado e do mundo dos negócios a todas as áreas da atividade humana, incluindo a educação. Esta deixou de ser considerada uma realidade extraeconômica; pelo contrário, é hoje entendida como um instrumento de qualificação de mão de obra, um fator adiantado de competitividade, uma estratégia de crescimento econômico, de qualificação do capital humano e de gestão de recursos humanos (LIMA, 2019, p. 3).

Além da competitividade entre escolas, cabe destacar que a reforma empresarial da educação concebe os professores, também, sob a ótica do mercado. Assim, “é preciso motivar as pessoas a trabalhar mais, e aumentos salariais iguais para todos não estimulam, sendo necessária sua ligação com resultados, no caso, como desempenho dos estudantes medido em testes, permitindo uma complementação salarial variável e personalizada” (FREITAS, 2018, p. 109).

Essa prerrogativa é confirmada na fala de um profissional entrevistado ao afirmar que o BDE é uma forma “de estimular e cobrar, por exemplo, se a escola sabe como ganhar o bônus, então ela sente mais estimulada, em compensação ela vai cobrar mais de cada funcionário, mas é como eu disse, se o funcionário já é por natureza empenhado, independe de bônus, o bônus devia ser pra isso aí” (E1P2G).

Corroborando essa afirmação, outro entrevistado destaca que:

Quando foi a primeira vez, nossa, realmente foi fantástico. Lógico, se eu tivesse, a gente percebeu que foi algo que alavancou a nossa equipe. A primeira vez que nós ganhamos assim foi bem significativo, lógico que no próximo ano a gente vai dobrar esse esforço, entendeu. Ai, como eu falei, a gente ficou meio desmotivado, até pela conjuntura do país, mas mesmo assim a gente não deixou de buscar, entendeu (E1P3LP).

Sobre esse assunto, ainda:

Eu entendo que nós temos chegado ao esperado até mais um pouquinho, mas a gente ultrapassa e algumas escolas recebem 100 e na nossa avaliação poxa a escola lá, ela é muito falha em tantas áreas que a gente vê e nós temos tanta responsabilidade em tantas áreas e não veio. Então, eu realmente até hoje eu não entendi, há esse descontentamento poxa a escola tal recebeu 100, não sei se tem a ver com o percentual, mas se nós alcançamos. Aí o que vem é que muitas escolas receberam, alcançaram também a meta e aí a gente tem que distribuir o bolo de igual forma. O fato é que olhando um contracheque antigo meu, o que aconteceu antes nosso bônus foi o valor igual a um salário bruto e hoje não é. Então o descontentamento está por isso. Se 100 era o valor do seu salário, porque agora não é, aí tem ano que é 800, outros 500, então a coisa foi dita e agora já não é mais a mesma coisa. Então o que faz mudar, o que chega pra nós, né, infelizmente (EIP4LP).

Um dado interessante a ser observado com base nas evidências empíricas e que precisa ser problematizado volta-se para o fato de que a escola de número 3, não bonificada e de periferia, foi aquela em que os profissionais destacaram a presença de conflitos e da competitividade. Enquanto, na de número 1, uma escola de referência no estado com indicadores altos, que por conta disso possui dificuldade para se autossuperar, os professores sentem-se frustrados em terem que dividir o bolo. Isso reflete justamente o antagonismo causado pela implementação de dispositivos de *accountability* e pela segregação educacional que a influência do mercado ocasiona na educação.

Na verdade, quando adotamos o ideal de competição justa e formalmente pura, ‘os vencidos’, os alunos que fracassam, não são mais vistos como vítimas de uma injustiça social e sim como responsáveis por seu fracasso, pois a escola lhes deu, a priori, todas as chances para ter sucesso como os outros [...]. A seu ver, a escola meritocrática atraiu-os para uma competição da qual foram excluídos; eles acreditaram na vitória e na igualdade de oportunidades e descobrem suas fraquezas, sem o consolo de poder atribuir o fato às desigualdades sociais, das quais não são mais diretamente vítimas (DUBET, 2004, p. 543).

Os profissionais que trabalham nas escolas pesquisadas de números 2 e 4 e que receberam bonificação no ano de 2016, pago em 2017, não se posicionaram a respeito desse assunto.

Os dispositivos de *accountability*, além de acirrar a competitividade entre escolas e sujeitos de uma mesma classe profissional, alteram a rotina das escolas e o próprio clima escolar, pois “interesses coletivos são substituídos por relações de competição e torna-se cada vez mais difícil mobilizar trabalhadores em torno de questões de importância geral para o sistema educacional como um todo” (BALL, 2014, p. 69).

Trata-se de um verdadeiro culto da eficácia e, conseqüentemente, da performance. Estes, por sua vez, tornam as escolas competitivas. Os ideais de modernização, paulatinamente, estão substituindo o humanismo e os valores das instituições e dos próprios profissionais da educação pela lógica dos empresários e da estatística (LAVAL, 2004).

A competição traz à tona a lógica da meritocracia e, consequentemente, a da performatividade. Para Ball (2014, p. 66), a performatividade não é apenas um termo a mais para se referir a sistemas de gestão de desempenho, “é a forma por excelência de governabilidade neoliberal, que abrange a subjetividade, as práticas institucionais, a economia e o governo”. E, ainda, “[...] convida-nos e incita-nos a tornar-nos mais efetivos, a trabalharmos em relação a nós mesmos e a sentirmo-nos culpados ou inadequados se não o fizemos”.

Os depoimentos dos profissionais retratam isso; os dispositivos de *accountability* já fazem parte da rotina das instituições e do estado, e o que deveria gerar indignação já é tido como algo natural. Afinal, tudo bem se eu ganhar e o outro não. Trata-se da lógica do neoliberalismo, adentrar na cabeça e na alma dos sujeitos e transformar indivíduos em empresas (BALL, 2014). Ao que parece, em Pernambuco esse preceito já está presente, uma vez que os docentes estão inseridos nessa cultura da avaliação, prestação de contas e responsabilização.

[...] eu acho que o bônus tem que existir como uma forma de estímulo de melhorar o salário dos professores, que já é baixo, acredito que é baixo, em todo o país em si é muito baixo, e o bônus vem como um extra que vem pra melhorar e acrescentar. É um estímulo e todo estímulo é bem-vindo, porém não deve ser visto como forma de, bom, você só ganha se obter isso. Porque a nossa profissão já é uma profissão muito exigente, muito sacrificada, e o nosso salário é muito baixo, então eu acho que o bônus deveria vim naturalmente como um estímulo, não como uma moeda de troca (E1P2G).

As escolas e os professores não podem ser os únicos responsáveis pelos baixos indicadores educacionais e pelo fracasso dos estudantes. É por essa via que o termo mais adequado para representar a implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização, sob a ótica do neoliberalismo e dos reformadores empresariais, é a culpabilização.

À medida que postula a meritocracia, a avaliação para estabelecimento de rankings, o pagamento por produtividade, esse programa promove um efeito contrário ao que anuncia, ou seja, prejudica a construção de uma ‘eficiência coletiva’. A competição entre professores, entre escolas, entre alunos, causa mudanças que acabam comprometendo a desejada “eficiência” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 133).

A responsabilização, na forma como vem sendo implementada, ou seja, baseada em testes e em sistemas de bonificação, negligencia os insumos e condições que extrapolam os muros da escola, como aspetos relacionados à responsabilização da família para com a educação de seus filhos, assim como os quesitos sociais, econômicos e culturais. Ravitch (2011) chama a atenção para a necessidade de implantar uma responsabilização positiva, em que as escolas com baixo desempenho recebam incentivos e ajuda por parte do governo para sua melhoria, pois o objetivo da responsabilização “deveria ser apoiar e melhorar as escolas, não uma

destruição cega de carreiras, reputações, vidas, comunidades e instituições” (RAVITCH, 2011, p. 189).

Um sistema de responsabilização de alto impacto e/ou punitivo também deixa de olhar para a saúde dos alunos e dos profissionais, e para as disciplinas que não são avaliadas nos testes de proficiência. Em um sistema de avaliação que serve como base para a implementação de políticas de prestação de contas e responsabilização:

Os alunos com problemas de comportamento, ou com dificuldades de aprendizagem, tenderão assim a ser excluídos de algumas escolas porque podem afectar a imagem social dessas organizações ou, ainda, porque podem sobrecarregar os recursos humanos e materiais disponíveis. Deste modo, o aumento da competição escolar, acompanhada da publicação de indicadores de rendimento ou quaisquer outros, tenderá a afectar a definição dos objetivos da escola e a correspondente disponibilização de recursos para os alcançar, podendo mesmo fazer com que os alunos sejam agora percebidos não como clientes mas como matéria prima (AFONSO, 2009a, p.90)

Um sistema escolar que paute suas ações essencialmente na melhoria dos indicadores de desempenho pode contribuir para a ampliação das desigualdades escolares e sociais; e entre as escolas dará lugar aos princípios da competitividade e meritocracia.

Um dos grandes problemas das reformas educacionais contemporâneas, em especial dessas baseadas em princípios empresariais, é a ausência de discussão e definição do que entendemos por uma “boa educação”. A questão está extremamente distorcida, sendo vista como sinônimo de notas altas em testes. Não existe nada no campo das ciências da educação que ampare tal crença. Do ponto de vista educativo, essa não pode ser a finalidade do ensino. Temos que ir mais além do que tirar notas boas nessa ou naquela disciplina. Também não podemos nos resumir apenas à elaboração de uma base nacional curricular especificando uma lista de conteúdos. Precisamos ter um projeto educativo para formação de nossa juventude como nação. A ênfase em provas cria concorrência e gera ganhadores e perdedores, o que não é compatível com os objetivos educacionais. Ao contrário do mercado, a educação só deve ter ganhadores (FREITAS, 2012, p. 1).

Acredita-se que, da forma como estão sendo implementados no estado de Pernambuco, os dispositivos de *accountability* influenciam na própria função da escola, pois remetem-na às demandas advindas do mercado, com vistas à manutenção do *status quo* capitalista. Nessa prerrogativa, Afonso (2012, p. 480), destaca que “[...] não é por acaso que os defensores da responsabilidade e da responsabilização individuais são, sobretudo, os neoconservadores e neoliberais, os quais, coincidentemente, tendem a ser os mesmos que criticam as políticas públicas (universais) do Estado-providência”

Outro aspecto que merece ser destacado é o de que, na visão de alguns entrevistados acirram-se os conflitos, pois algumas escolas já apresentam indicadores altos e, por essa razão,

não conseguem mais ganhar a bonificação, enquanto que outras, que apresentam indicadores mais baixos, recebem o benefício.

Essa prerrogativa reflete as contradições do modelo implementado, posto que os professores que não atuam nas escolas regulares sentem-se incomodados com a diferença na infraestrutura e no salário dos profissionais. Em contrapartida, os da Escola de Referência mencionam que não conseguem mais superar os seus próprios indicadores, razão que gera desconforto, pois recebem uma porcentagem menor no BDE e, supostamente, seriam os exemplos no que tange a qualidade educacional.

6.4 REGULAÇÃO E COBRANÇA PELOS RESULTADOS

A regulação⁷ via resultados dos indicadores educacionais tem sido uma das principais prerrogativas advindas dos reformadores empresariais. No estado de Pernambuco, os professores foram indagados a respeito da existência ou não de cobrança atrelada à implementação de dispositivos de *accountability*.

A concepção da escola aos moldes das empresas privadas tem trazido à tona a discussão acerca da escola eficaz. Para Laval (2004), impera a lógica de fazer mais com menos. Assim, se não se tem recursos suficientes para a melhoria da qualidade da educação em função da redução desejada das despesas da esfera pública, o esforço deve estar voltado para um modelo de gestão mais racional.

Para auxiliar na gestão racional, Laval (2004, p. 188) menciona que existem dispositivos complementares como: “a definição de objetivos claros, a coleta de informações, a comparação internacional dos dados, as avaliações e o controle das mudanças”. Em suma, a partir da incorporação do modelo gerencial, a escola, “se deveria passar, como na indústria, das técnicas de produção de massa a formas de organização fundamentadas no caminho da qualidade” (LAVAL, 2004, p. 188).

Nessa via, as influências do modelo gerencial na escola permitem a regulação e o controle da gestão dos conteúdos, das relações pedagógicas e até mesmo do trabalho docente.

No estado de Pernambuco, a análise de conteúdo das entrevistas evidenciou que a palavra cobrança foi bastante mencionada na fala dos professores. Esses acreditam que tanto o SAEPE como o sistema de bonificação implementado reforçam a cobrança por resultados e, conseqüentemente, para com o trabalho do professor.

⁷ O termo regulação aqui é tratado como sinônimo de controle.

Dos 19 (dezenove) profissionais entrevistados, 12 (doze), o que representa um percentual de 63%, afirmaram sentirem-se mais cobrados em função da implementação desses dispositivos. Os termos mais incidentes nessa categoria foram cobrança, pressão e cobrados por resultados.

A respeito dessa cobrança, uma professora de Língua Inglesa menciona que uma das partes mais estressantes é justamente o trabalho de acompanhamento, que deve ser realizado com os alunos que não estão acompanhando.

Essa parte mais estressante dessa cobrança porque temos que fazer um trabalho de acompanhamento, por exemplo, quinta-feira vai ter reunião com os pais, então nós temos alguns alunos que estão neste ano que a gente deu um crédito, ou ele ainda não está preparado, mas a gente está acompanhando, chama os pais, conscientiza os pais, mas esse aluno ele não está responsável pelos seus atos, ele continua tendo comportamentos que não tá compatível com o que se está esperando. Quando nós fazemos isso com alguns casos é pura, na verdade pressão, não sei quantos te disseram, mas na minha opinião é, e eu espero que seja deixado isso sem nomes. Porque nós vivemos num regime de cobrança, nós fomos muito bem, a gente trabalha muito com as famílias, a gente chama a gestora, vice-gestora, conversa com os pais, coloca a situação daquele aluno que realmente ele não tá com compromisso nos estudos do jeito que vai manter ele não vai passar de ano (E1P4LI).

A mesma professora destaca ainda que:

A pressão é muito grande, então eu sei que quando você está aqui é porque o nome de Pernambuco está, a bandeira ela está fazendo, trazendo interesses de outros grupos, mas uma coisa é certa, os professores, eles são comprometidos, mas a cobrança por resultados não é justa, como também às vezes até a própria demanda, porque o programa aqui é excelente, os projetos excelentes, nós temos ideias boas, mas o que acontece de fato é que o professor é sobrecarregado [...] (E1P4LI).

Na senda desse debate, é possível observar o fato de o estado, na visão do entrevistado, ter boas propostas para a educação, “mas a condição, ela vem depois, e enquanto ela não vem são os professores que têm que dar uma solução, então essa questão que você perguntou se causa ou não uma insatisfação tem muito a ver com isso. A proposta, ela é fantástica, mas as condições ainda estão em progresso. Então, quem está na ativa está sempre sobrecarregado” (E1P4LI).

Um aspecto interessante a ser observado nessa fala da professora de Língua Portuguesa volta-se para o fato de que quando as condições não chegam, cabe ao professor encontrar uma solução, ou seja, é o docente quem está inserido na sala de aula, atuando diretamente com os alunos e, conseqüentemente, o responsável pela efetivação do processo de ensino-aprendizagem e/ou da melhoria dos escores educacionais. Trata-se de um governo que cobra resultados, mas na maioria das vezes não proporciona condições de trabalho.

As análises das entrevistas evidenciam que a cobrança pelos resultados das avaliações e do BDE recaem, marcadamente, sobre os professores. No entanto, muitas vezes o próprio aluno não vê sentido em frequentar a escola, as famílias não são participativas, a sociedade do consumo e dos vícios é mais atrativa, e as condições adequadas de trabalho e de insumos não são suficientes para garantir uma educação de qualidade social. Portanto, os professores são os únicos responsáveis, e/ou seria melhor utilizar o termo culpados pelo insucesso escolar de seus alunos.

Para um professor de Matemática, “existem alunos que vêm para a escola para estudar e alunos que não vêm para estudar, como a gente tem casos aqui de alunos que dizem que só vêm porque a mãe manda, porque não gostam de estudar, aí você não pode fazer nada, porque ele já está dizendo que não gosta de estudar” (E2P2M). No entanto, nessa conjuntura, é sobre o professor que incide a responsabilidade pela melhoria dos indicadores e pela superação dos problemas encontrados na sala de aula, sem levar em consideração as dimensões intra e extra-escolares que incidem diretamente no conceito de qualidade.

Os professores destacam, também, que a pressão e a cobrança são ainda maiores quando se trabalha nas turmas avaliadas, pois dos seus resultados depende a classificação da escola no *ranking* do estado.

Muito maior, muito maior, principalmente quando a gente tem séries terminais. No meu caso, que são nonos e terceiros, a pressão é enorme, porque os alunos vão fazer a prova que vai definir como que fica a escola no *ranking* do estado, na prova do SAEPE a pressão é grande. A pressão começa lá de cima, eles pressionam a escola e a escola pressiona a gente, não é nada que você não possa fazer não, mas tem que ficar mais atento, trabalhar mais com texto, você tem que corrigir os textos com eles pra mostrar coisas que eles não conseguem enxergar no texto, coisas que eles não conseguem entender e fazer (E2P1M).

A regulação é um dos efeitos da implementação das políticas de *accountability*. Acredita-se que o estado faz uso de microrregulações na educação e de instrumentos de regulação verticalizados, haja vista que as falas dos sujeitos entrevistados remetem às cobranças advindas da Secretaria Estadual de Educação para com a gerência, desta para com a escola e da escola para com os professores, e entre os próprios professores. “A pressão começa lá de cima, eles pressionam a escola e a escola pressiona a gente, não é nada que você não possa fazer não, mas tem que ficar mais atento”.

Quando os resultados não são alcançados, faz-se necessária a realização de justificativas e de planos de intervenção com vistas à proposição de ações para a melhoria.

Há uma cobrança muito cobrança muito grande com relação aos professores de Matemática e Português. Essa questão aí de se sentir eu acho também que é muito psicológica, eu acho, porque eu sei do meu trabalho, eu sei o que eu fiz durante o ano, então se eles não alcançaram ok dentro do ensino, dentro de uma sala de aula, a gente tem aluno, professor, gestão, escola, PPP, então quando algo não dá certo ou não deu o resultado esperado, enfim não é só o professor, a gente também tem que ver outras coisas, tem a questão do aluno, as questões da escola, a disponibilidade da direção, os trabalhos pedagógicos. Então, não é só eu, o aluno não aprende só porque eu quero, o que seria bom, então pra que ele tenha um bom ensino, essa transmissão do conhecimento precisa de muita coisa (E2P4M).

A cobrança por resultados e, conseqüentemente, a pressão, aumenta nos anos avaliados e para os profissionais de Língua Portuguesa e Matemática, pois no caso destes a pressão advém, também, dos próprios colegas de trabalho. “Nós, os professores de Português e Matemática, somos acompanhados de perto, muito de perto, pra cada assunto que estamos trabalhando. O controle interno é um sistema, o SIEPE, esse sistema força a gente a dar 100% dos conteúdos” (E4P3LP).

Outro professor menciona, ainda, que “a cobrança é muito grande, é uma sobrecarga. O foco principal, os holofotes estão sempre ligados em nossa direção, porque eles tentam dar o resultado do plano de educação deles, mas é especificamente Matemática e Português, eles esquecem os outros contextos que são importantíssimos” (E3P3M).

O mesmo professor ainda destaca que:

Olha a cobrança em relação ao trabalho em função desses índices, esses resultados, sempre existiu, mas é uma cobrança diretamente verbal, sem ação, não existe uma ajuda efetiva, um plano de ação pra que a gente consiga mudar o rumo da educação e desses índices específicos que eles tanto desejam. É como a outra professora disse, não existe um plano de investimentos, não existe reciclagem para os professores, isso não existe, então eles tentam maquiá-lo, tendo no máximo a cada mês, uma vez por mês, um encontro, formação, entre os professores de Matemática e Português especificamente, só os dessas duas disciplinas, e isso não tem efetividade nenhuma (E3P3M).

Nesse sentido, os professores, principalmente, de Língua Portuguesa e Matemática acreditam ser os mais cobrados em se tratando dos resultados dos indicadores. No entanto, os professores de outras disciplinas dizem não concordar com esse aspecto; exemplo disso foi a fala de um professor de Educação Física. “Eu sou professor de educação física e sou cobrado igual aos professores de Matemática e Português. Se existe alguma coisa que não vai bem ao tipo de educação da escola, eu sou cobrado” (E4P4EF).

Uma questão é fato e fica em evidência, trata-se desse regime de cobrança vivenciado pelos profissionais: um vigia o outro, pois qualquer ação pode colocar em risco o pagamento

do bônus educacional. Trata-se da busca por culpados, e de uma das lógicas dos reformadores empresariais da educação.

Um discurso ambíguo que responsabiliza o professor pela má qualidade da educação e, simultaneamente, lhe confia a ‘missão’ de produzir sua boa qualidade somada às novas formas de gestão e organização da escola tem repercussões sobre a identidade profissional do professor: culpado pelo fracasso e simultaneamente responsável pelo sucesso do aluno (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 143).

Aqui cabe problematizar se os professores do estado de Pernambuco estão sendo responsabilizados pelos resultados educacionais e/ou culpabilizados, uma vez que a implementação de dispositivos de responsabilização exclusivamente para com as escolas e seus professores culmina em uma política de culpabilização.

É como se a gente fosse culpado, porque a gente dá o suor e aí o resultado não é esperado e aí a gente é chamado a atenção ‘professora seus alunos não estão aprendendo, vocês são incompetentes’, a gerência chama, aí pra ninguém ir pra gerência e ser chamado de incompetente acham melhor passar todo mundo e deixa tudo quieto (E2P5B)

Para melhor compreender essa diferenciação entre responsabilização e culpa, Arendt (2004, p. 213-214), destaca que há uma responsabilidade por coisas que não fizemos; podemos ser considerados responsáveis por elas. Mas não há um ser ou considerar-se culpado por coisas que aconteceram sem que se tenha participado ativamente delas". Ainda, acrescenta que: "A culpa, ao contrário da responsabilidade, sempre seleciona, é estritamente pessoal. Refere-se a um ato, não a intenções ou potencialidades" (p. 214).

Já para responsabilidade coletiva, duas condições são necessárias para que ela aconteça: “devo ser considerado responsável por algo que não fiz, e a razão para minha responsabilidade deve ser o fato de eu pertencer a um grupo (um coletivo)” [...] (ARENDT, 2004, p. 218).

Sintetizando, a culpa é estritamente pessoal, e a responsabilização possui um caráter coletivo, em que cada um, por fazer parte de um grupo, assume as suas responsabilidades.

Corroborando essas definições, é assim que os dispositivos de *accountability* têm operado, ou seja, fazendo com que os profissionais se sintam culpados e passíveis de serem julgados pelos resultados de seus alunos.

Eu me sinto culpada todos os dias, quando vem uma prova externa você tenta fazer de tudo e se não saiu do jeito que você pensava, né, porque quando a gente trabalha, eu levo tanto material concreto pra sala, fico tentando fazer da melhor forma pra ver se desperta, pra ver se menino levanta, vamos estudar, e aí esse sentimento de culpa eu tenho toda hora diariamente. Final do ano mesmo passado eu chorava de dizer o que que a gente faz pra mudar essa situação, porque aí meu esposo me diz não depende

só de tu não, tem uma outra parte que foge da tua mão, mas a gente quer resolver, eu digo minha gente eu sentei aí fui aluna do estado, já fui também como vocês e hoje não tenho muita coisa não, mas eu já estou em uma condição menos mal, já estou numa condição melhor de vida que vocês também podem (E2P2LP).

A implementação de dispositivos de responsabilização atrelados a incentivos financeiros pode reconfigurar a lógica do que ensinar e aprender no interior das instituições educativas, assim como a própria subjetividade da profissão docente, pois interfere na forma como esses profissionais se relacionam com os seus pares e alunos.

Não cabe aqui julgar os professores que defendem esse tipo de dispositivo, pois:

[...] perante salários muito baixos e escassez de recursos públicos disponíveis, aderem a estas bonificações. O que digo é que elas são um paliativo que não resolve (nem sequer ameniza) os problemas estruturais. Neste sentido, partilho do ponto de vista de todos aqueles que referem ser muito melhor, mais urgente e mais justo, aumentar significativamente os salários dos professores, adotar modelos de avaliação profissional amplamente discutidos e democraticamente consensualizados, e dignificar de vez o seu estatuto socioprofissional (AFONSO, 2014, p. 495).

É importante salientar que a regulação exercida tomando por base os dispositivos de *accountability* implementados, não incide apenas sobre a escola e o professor, mas também remete ao currículo, ou, mais especificamente, ao que se ensina no interior das escolas. Nesse lume, ninguém está a salvo dos olhos dos reformadores empresariais, principalmente no que diz respeito às funções da educação na contemporaneidade.

O estado pressiona muito, e a direção, por sua vez, pressiona o professor, então assim traz essa pressão que eu acho desnecessária, eu acho, sabe. Você trabalhar assim em cima de resultados, tudo bem, eu acho que é válido para o planejamento, pra gente buscar determinado resultado, ok, é válido, mas quando isso não acontece, a escola é penalizada, a gente fica como sendo uma escola prioritária, a gente não tem autonomia muitas vezes pra fazer determinadas coisas porque o estado não permite, entende, aí fica como se estivesse alguém de olho em tudo o que você faz e diz, não perde a autonomia abertamente, mas a gente acaba ficando muito vigiado, porque, por exemplo, dentro do estado tem 200 escolas e 10 são prioritárias, ou seja, 190 teve resultados positivos, o estado não se importa muito porque ela conseguiu chegar a esse resultado sozinha, mas aquelas 10, cada escola tem uma pessoa específica pra olhar, fazer relatório (E2P4M).

É interessante observar na fala desse profissional, como os olhares se voltam para as escolas prioritárias, ou seja, para as que não alcançaram as médias ou não apresentaram resultados satisfatórios. Essas são reguladas e acompanhadas mais de perto pelo Estado de Pernambuco. Percebe-se nas conversas com os entrevistados um certo medo em se tornar uma escola prioritária.

Quando estamos sendo escola prioritária, que é o caso de agora, os professores falam assim: Ave Maria, eu não aguento mais. Porque a pressão é muito voltada só aqui, pra poder alavancar, subir, e aí a gente fica sendo olhado, nada se pode fazer, tudo é regido bem na rédea mesmo. Esse ano estavam comentando quantos por cento caiu, eu nem fico muito ligada (E2P2LP).

Um aspecto interessante a ser observado nessa categoria de análise foi que, diferentemente de outras apontadas nesse estudo, as 4 (quatro) escolas pesquisadas apontaram uma maior cobrança e pressão advindos do SAEPE, IDEPE e do BDE. A cobrança, segundo os profissionais, parte do que eles chamam de sistema, mas também entre os próprios profissionais, marcadamente, na hora de decidir pela aprovação ou não dos alunos, ou seja, é vertical e horizontal.

Além da cobrança e das práticas de regulação evidenciadas nas falas dos entrevistados, cabe destacar que no ano de 2011 o estado implementou o Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (Siepe), um sistema regulamentado pela Portaria SE nº 4636, de 05 de julho de 2011, com o intuito de monitorar a rotina escolar, os conteúdos trabalhados e demais estratégias de monitoramento do trabalho docente e da escola como um todo.

De forma geral, a implementação de políticas de *accountability* remete à discussão de que o estado abarca as organizações da sociedade civil, e que estas, por sua vez, buscam ampliar as estruturas de dominação, ou seja, vislumbra-se a construção da hegemonia pela fração burguesa e o Estado como instituição central na busca pelo consenso, seja por via de força coercitiva ou de meios institucionais.

No entanto, um dos aspectos que merecem ser destacados são as atualizações ocorridas no conceito de sociedade civil, dadas as modificações sociais, econômicas e políticas vislumbradas no transcorrer dos anos, principalmente, segundo Casimiro (2018, p. 27), as relacionadas à “desarticulação de movimentos sociais e trabalhistas [...] e à naturalização de um novo significado de ator social – através da atuação dos aparelhos privados de hegemonia e dos meios midiáticos”.

É a partir dessa nova organicidade da sociedade civil que as políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização ganham proeminência, indelévelmente por traduzirem a demanda de arranjos institucionais coordenados por grandes empresas e corporações financeiras, ou seja, do bloco de poder que exerce influência sobre o estado capitalista.

Não obstante, é indelével destacar que em Pernambuco a regulação pelos resultados acaba sendo exercida pelos próprios funcionários que atuam no próprio aparelho do estado, ação essa que poderia sinalizar que o estado já vivencia uma nova fase na implementação de seus dispositivos de *accountability*.

O modelo de regulação implementado no estado é um regime de regulação neo-burocrático, marcado pela presença de um modelo de Estado, precipuamente, avaliador, e que governa por resultados.

6.5 QUALIDADE DAS APRENDIZAGENS NO ENSINO MÉDIO

O conceito de qualidade educacional foi se modificando no decorrer dos anos. Inicialmente mais voltado para o quantitativo de alunos matriculados, posteriormente passa a priorizar aspectos relacionados à gestão e, atualmente, é comum estar voltado para a aprendizagem dos estudantes, porém, associado a dispositivos de *accountability*.

Informações disponíveis no documento intitulado *Balanço da Educação (2015/2018)* apontam que “Pernambuco foi o Estado que mais reduziu a distorção idade-ano no ensino médio. Em 2017, a distorção, que já foi quase 70%, consolidou uma redução muito acentuada, chegando a 29,6%” (PERNAMBUCO, 2018, p.21). Os dados de 2017 demonstram que o Pernambuco logrou 1,9 pontos abaixo da média nacional. O estado atrela essa queda à distorção idade-ano, em função das diferentes estratégias adotadas para tornar o ensino médio mais atrativo para os jovens.

O quadro apresenta um comparativo entre a média de alunos por turma no Brasil e no estado de Pernambuco.

QUADRO 11 - MÉDIA DE ALUNOS POR TURMA 2017

	BRASIL						PERNAMBUCO					
	1	2	3	4	NS	MÉDIA	1	2	3	4	NS	MÉDIA
TOTAL	32,5	30,3	29,9	25,9	21,6	30,9	38,0	35,8	35,1	20,6	29,1	35,9
URBANA	33,0	30,9	30,5	26,0	24,9	31,5	38,6	36,5	35,8	21,0	29,2	36,5
RURAL	24,9	21,8	20,2	21,5	14,4	22,5	30,1	27,4	26,0	17,5	25,5	27,7

FONTE: Censo Escolar (2017)

É interessante observar que a média de alunos por turma, no ano de 2017, é muito superior às de nível nacional. Na visita *in lócus*, essa informação ficou evidente e é uma das principais insatisfações dos professores, pois as salas de aula são pequenas para o número de alunos matriculados e possuem pouca ventilação.

A distorção idade-série também é um indicador importante para traçar um diagnóstico da situação educacional do ensino médio.

QUADRO 12 - DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE NO ENSINO MÉDIO NO ANO DE 2017

	BRASIL					PERNAMBUCO				
	1	2	3	4	MÉDIA	1	2	3	4	MÉDIA
TOTAL	36,2	30,3	25,0	62,9	31,5	34,1	28,1	24,2	63,2	29,6
UR- BANA	35,8	29,8	24,5	63,1	31,0	33,8	27,9	23,9	63,0	29,2
RURAL	44,6	40,7	37,4	52,4	41,5	40,1	31,8	29,8	64,8	34,9

FONTE: Censo Escolar (2017).

Os dados de 2017 ilustram que Pernambuco logrou 1,9 pontos abaixo da média nacional em relação a distorção idade-série. O estado atrela esses resultados às diferentes estratégias adotadas para tornar o ensino médio mais atrativo para os jovens.

A média de hora-aula também é um dos aspectos observados na rede estadual de ensino.

QUADRO 13 - MÉDIA DE HORAS-AULA DIÁRIAS NO ANO DE 2017

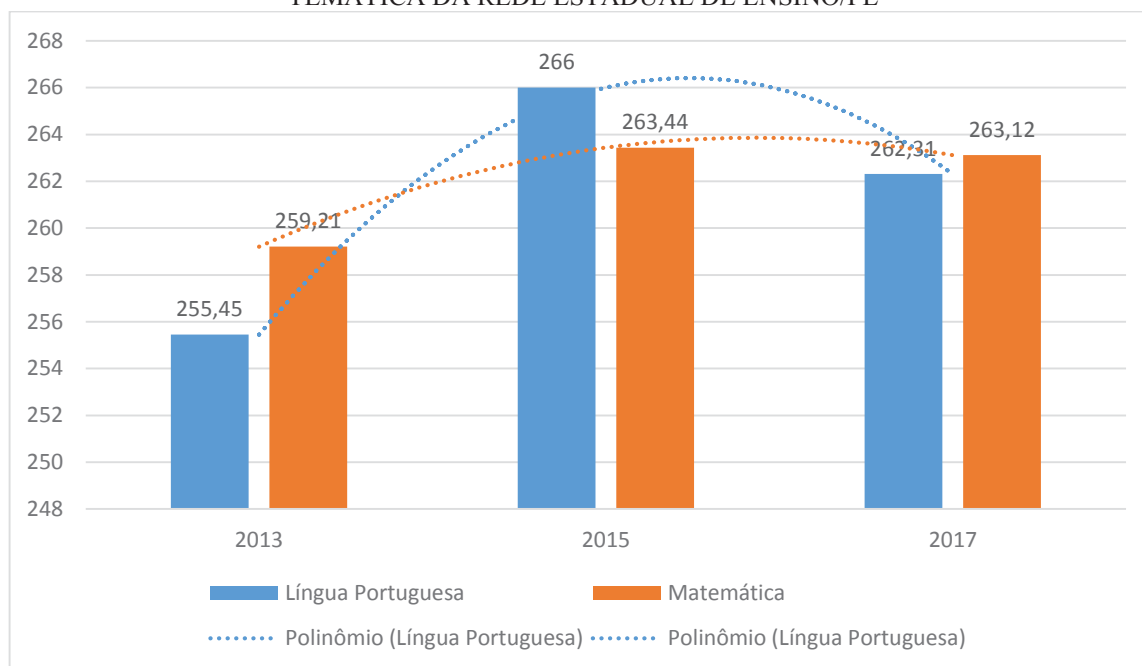
	BRASIL						PERNAMBUCO					
	1	2	3	4	NS	MÉDIA	1	2	3	4	NS	MÉDIA
TOTAL	5,0	4,0	4,8	4,1	4,1	4,9	7,1	6,8	6,6	3,8	3,4	6,7
URBANA	5,0	4,0	4,8	4,1	4,0	4,9	7,2	6,8	6,7	3,8	3,4	6,8
RURAL	4,7	4,6	4,5	5,4	4,4	4,6	5,4	5,4	5,3	3,7	3,4	5,3

FONTE: Censo Escolar (2017).

O estado de Pernambuco se sobressai no indicador média de horas-aula diária no ensino médio. Considerando os indicadores das escolas urbanas e rurais, estas oferecem diariamente aos seus estudantes 1,8 horas acima da média nacional.

Os dados relacionados à proficiência em Língua Portuguesa e Matemática também foram analisados, com vistas a traçar um diagnóstico da rede estadual de Pernambuco. O Gráfico apresenta os dados obtidos na Prova Brasil nos anos de 2013, 2015 e 2017.

GRÁFICO 9 - SÉRIE HISTÓRICA DAS MÉDIAS DE PROFICIÊNCIA EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA DA REDE ESTADUAL DE ENSINO/PE



FONTE: Inep (2017).

Mesmo com uma queda nas notas da prova Brasil, a rede estadual, no ano de 2017, ocupou a 2ª colocação no *ranking* nacional, ficando abaixo apenas do estado de Goiás. No entanto, no ano de 2015, Pernambuco ocupava a 1ª posição no *ranking*, no que tange à rede estadual de ensino.

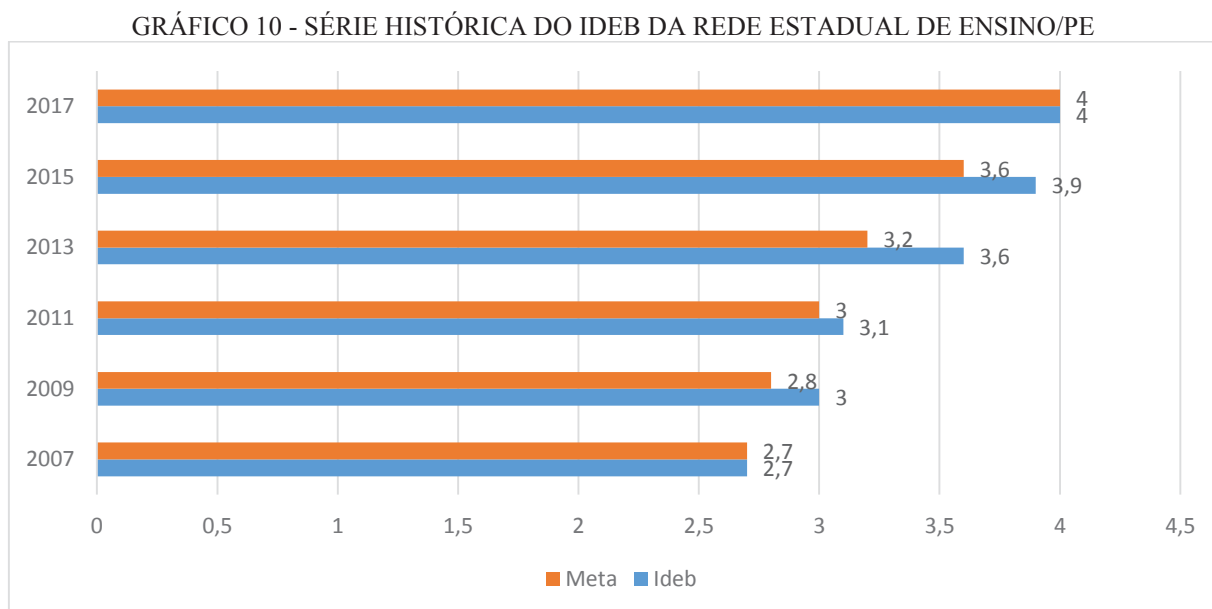
Se tomarmos os dados das redes federal, estadual, municipal e privada, ou seja, a média geral do estado, a tendência se repete, pois é possível verificar uma significativa queda nos indicadores de Pernambuco. Em Língua Portuguesa, o estado fica 11º posição, atrás do Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Santa Catarina, Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo e Mato Grosso do Sul. Em Matemática, Pernambuco ocupa a 12ª posição.

No ano de 2017, em se tratando da média geral, ou seja, de todas as redes de ensino, nenhuma das unidades da federação alcançou as metas previstas. Um aspecto que merece destaque volta-se para o fato de que o estado de Pernambuco se intitula como referência educacional; porém, apenas com os dados relacionados à rede estadual, pois se analisarmos a média geral do Ideb no ensino médio, o estado ocupa a 4ª posição no *ranking*, juntamente com os estados de Santa Catarina, Espírito Santo e Ceará.

Aqui vale uma reflexão sobre as políticas implementadas no estado de Pernambuco: enquanto as demais unidades da federação focam no Ideb e nas médias de proficiência de uma forma geral, ou seja, contemplando os resultados das redes estaduais, municipais, públicas e privadas, Pernambuco busca alavancar os resultados apenas da rede estadual de ensino e pauta

suas ações, essencialmente, na adoção de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*).

Buscando melhor compreender as especificidades da rede estadual, o gráfico abaixo retrata a série histórica do Ideb entre os anos de 2007 a 2017.

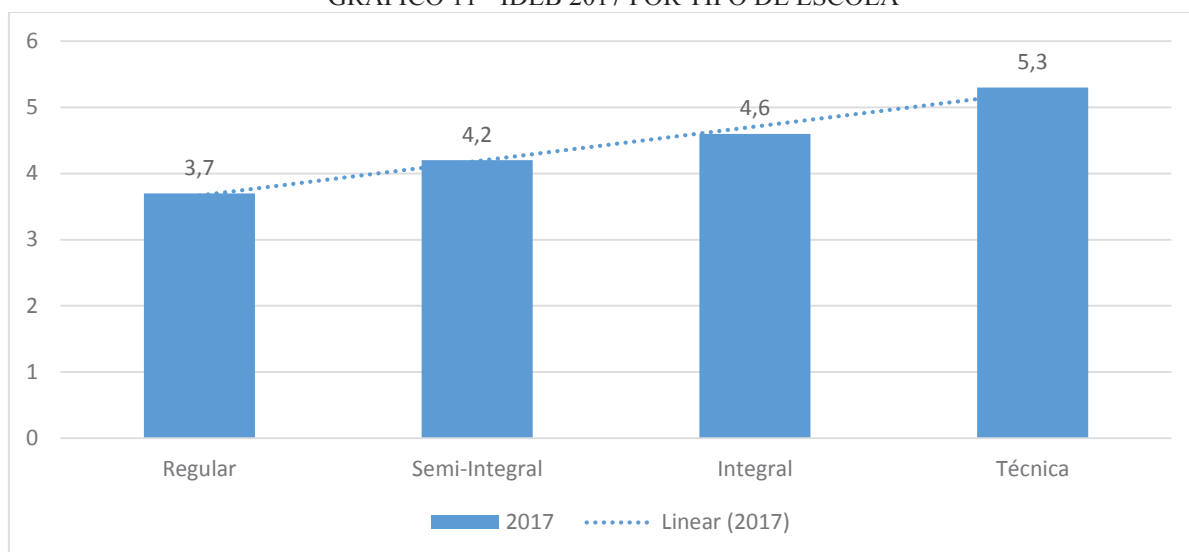


FONTE: Inep (2017)

Os dados do Ideb consolidam Pernambuco como o único estado brasileiro a alcançar as metas propostas para o ensino médio, razão que ocasionou sua elevação como referência educacional nacional para esta etapa da educação básica, tendo sido tomado como modelo a ser seguido nas propostas que culminaram na aprovação da Lei 13.415/17, que dá início a uma ampla reforma do ensino médio em todo o país.

No entanto, ao analisarmos o Ideb por tipo de escola de ensino médio, é possível perceber a diferença e realizar uma análise mais apurada entre os resultados obtidos.

GRÁFICO 11 - IDEB 2017 POR TIPO DE ESCOLA



FONTE: Inep (2017)

Apesar de todas as tipologias de escola sobrepujarem a média nacional estipulada em 3,5 para o ensino médio, é interessante observar a diferença entre o Ideb da rede regular de ensino e das escolas técnicas, uma vez que estamos analisando instituições de uma mesma rede de ensino, porém com indicadores e estruturas terminantemente desiguais.

Essas diferenças ficam evidenciadas nas falas dos professores, pois “tem escola que tem uma estrutura e outra com outro tipo de estrutura um pouco mais fraca. Imagine que essas não conseguem ganhar bônus e as que tem mais estrutura ganham bônus. Bom, como tudo é do estado, deveria ser tudo ser, teoricamente, padronizado” (E1P2G).

Em se tratando do sistema próprio de avaliação, o SAEPE, implementado no estado desde os anos 2000, a maioria dos profissionais entrevistados se diz favorável à adoção de mecanismos de avaliação externos à escola. No entanto, muitos profissionais mencionaram que as avaliações do SAEPE nivelam os alunos muito abaixo do esperado. “Eu vejo uma certa distância é, se bem que eu acho que a prova do Saepe não exige tanto dos alunos, até assuntos muito exclusivos assim do ensino médio. Eu acho que ela poderia ser mais abrangente, e se o nível dela fosse um pouco mais elevado, podia ser melhor” (E1P1M).

Outro professor “observa que eles cobram um nível muito elementar, bastante elementar, que em canto nenhum daqui a gente não está conseguindo preparar esse menino pra um Enem, a gente não consegue porque é um nível bem baixo, e mesmo esse nível baixo os nossos alunos ainda não conseguem alcançar” (E2P2LP).

A mesma professora, complementa que:

Essa avaliação, eu sei que eles precisam do mínimo, mas muito ainda focam só naquele mínimo e acham que o mínimo é o teto, e aí se um menino conseguisse aprender aquilo ali, tem muitos outros alunos, mas não muitos, mas de uma sala geralmente eu tenho 5, que eu vejo que tem um potencial muito maior do que o resto, mas aí eu não consigo trabalhar de forma diferenciada com esse, porque os outros me puxam, eu não consigo não professora, então eu tenho que ir pela maioria (E2P2LP).

É evidente como os professores sentem-se frustrados, pois mesmo com as avaliações em larga escala cobrando um nível muito abaixo do esperado para a série avaliada, os alunos não conseguem alcançar bons resultados, ou, quando alcançam, não são de fato as aprendizagens que são visualizadas pelos professores em sala. Estes também se sentem culpados, pois mesmo sendo uma avaliação que avalia o mínimo, os alunos não conseguem atingir os resultados.

Fragilidades também são apontadas, pelos professores, no SAEPE, a exemplo do professor de Matemática que “[...] se tivesse o resultado no mesmo ano para trabalhar até com os alunos, mas só ficamos sabendo no ano seguinte, depois de muito tempo”, ou seja, quando os resultados chegam na escola, muitas vezes os alunos já não estão mais na rede ou já estão na série seguinte. Nessa lógica, tem-se um diagnóstico da escola, mas não especificamente dos alunos que realizaram a avaliação.

As lacunas no processo de ensino-aprendizagem ficam evidenciadas nas falas dos professores, que salientam que os alunos adentram o ensino médio sem base nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, e que recai nos ombros dos professores que atuam nas séries avaliadas um peso pelos baixos indicadores, sendo que o aluno passou pelo ensino fundamental.

Outro aspecto que merece ser destacado é o trabalho pedagógico voltado, essencialmente, para as avaliações em larga escala.

A gente tem que trabalhar muito aqui visando o SAEPE, porque são metas que tem que bater, o governo tá dando uma meta tal então todo mundo tem que correr pra alcançar aquele número, a meta. A gente tenta trabalhar as questões, os conteúdos que vão ser cobrados nesse SAEPE. Às vezes a gente até não consegue dar todo o conteúdo que seria daquela série, não dá tempo de vivenciar tudo aquilo, mas a gente tenta trabalhar o máximo que vai vim no SAEPE (E2P2LP).

Um trabalho voltado exclusivamente para as avaliações em larga escala pode desencadear em treinos excessivos. Uma das principais consequências dessa prática é que os estudantes aprendem estratégias para se sair bem nos testes, mas não aprendem os conteúdos. Nesse viés, Ravith (2011) frisa que o que, de fato, interessa para o estado são os resultados dos testes, ou seja, os adultos colocam seus interesses em receber a bonificação, acima dos interesses dos

estudantes, que deveriam ser o objetivo primordial da educação. Para Freitas (2018, p. 82), “os resultados das avaliações passam a guiar a vida escolar. A elevação da nota da escola é estabelecida como referência de qualidade, o que leva à ocultação do debate sobre as finalidades educativas, favorecendo a captura da ação pedagógica pelo *status quo*”.

É importante destacar que os professores entrevistados se dizem favoráveis a existência de políticas de avaliação. No entanto, essa deve estar a serviço de diagnosticar as fragilidades do sistema e intervir na sua melhoria.

Todavia, faz-se salutar pensar que, apesar de o estado adentrar essa lógica de padronização de políticas, currículos e dispositivos de *accountability*, quando se trata de pensar nas questões relacionadas à estrutura, bonificação e valorização de profissionais as diferenças são extremamente acentuadas.

Nesse lume, a tentativa de padronização e, conseqüentemente, homogeneização, está pautada nos vieses sociais, econômicos, políticos e culturais, e busca anular as individualidades dos sujeitos que estão inseridos nas instituições educacionais e promover o aumento das individualizações e competitividades.

Com base na falácia do discurso da igualdade e equidade, acentuam-se as desigualdades, pois os profissionais, na sua grande maioria, passam a olhar os seus semelhantes como concorrentes que devem competir entre si em busca de bons resultados. É a lógica capitalista adentrando nas escolas do estado de Pernambuco, a qual versa que incentivos financeiros, sob a forma de bonificações, acirram e melhoram a busca por bons resultados educacionais.

Nessa lógica, há pactuação da responsabilização, a qual, na maioria das vezes, responsabiliza, ou melhor, culpabiliza os professores e gestores, retirando assim a responsabilidade do Estado que, por sua vez, deveria garantir o pleno funcionamento das escolas e condições e insumos adequados para a melhoria da qualidade social.

As escolas e os professores não podem ser os únicos responsáveis pelos baixos indicadores educacionais e pelo fracasso dos estudantes. É por essa via que o termo mais adequado para representar a implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização sob a ótica do neoliberalismo e dos reformadores empresariais, é a culpabilização.

A implementação de dispositivos de *accountability* pode acirrar os princípios da competitividade e da meritocracia, pode escamotear as desigualdades no interior dos sistemas educacionais brasileiros.

Tem escolas, cada caso é um caso e a gente tem que analisar cada caso, tem escola que tem uma estrutura e outra com outro tipo de estrutura um pouco mais fraca. Ima-

gine que essas não conseguem ganhar bônus e as que tem mais estrutura ganham bônus. Bom, como tudo é do estado, deveria ser tudo ser teoricamente padronizado e o bônus para a maioria, mas as vezes isso não acontece [...] (E1P2G).

A ideologia neoliberal implantou, na maioria dos países, uma concepção de avaliação educacional centrada no mérito, sem, contudo, analisar e distinguir as condições que os sujeitos e as próprias escolas possuem para concorrer e obter o reconhecimento meritocrático.

Têm gerações de alunos que dependem da questão social, do local onde eles vieram e isso dão um impacto direto nas escolas. Têm turmas que eu considero que 50% ou até 60% são alunos bons de aprendizagem, e no ano seguinte você encontra uma turma da mesma série que você tinha no ano anterior e que você não encontra nem 10% de alunos capazes de acompanhar o aprendizado. Então, isso dá uma diferença muito grande no resultado, e por mais que o professor faça tudo que é possível, a realidade é difícil. [...] tem aluno que fica aqui esperando dar 09:40 pra poder sair da sala e comer, então eu considero que isso tem que ser olhado e trabalhado. Nós temos diversos problemas sociais que atingem diretamente e tem um reflexo na questão do aprendizado do aluno, mas eles jogam tudo encima do professor. Você tem que transmitir conteúdo de uma forma mais simples possível e que abranja a maior quantidade de alunos possíveis, você tem que ser psicólogo, você tem que ser de tudo (E3P3M).

A responsabilização, na forma como vem sendo implementada, ou seja, baseada em testes e em sistemas de bonificação, negligencia os insumos e condições que extrapolam os muros da escola, como os aspectos relacionados à responsabilização da família para com a educação de seus filhos, assim como os quesitos sociais, econômicos e culturais.

Um sistema de responsabilização deixa de olhar para a saúde dos alunos e dos profissionais, e para as disciplinas que não são avaliadas nos testes de proficiência.

Quando sai os números aí, por exemplo dizendo que o Estado de Pernambuco tem um melhor ensino, ou o segundo melhor, sei lá está, entre os melhores ensinos do Brasil, mas eu enquanto professora não vejo dessa forma, porque se é o melhor então está faltando muita coisa ainda, em sentido de olhar para a escola (E2P4M).

Para Afonso (2009), em um sistema de avaliação que sirva como base para a implementação de políticas de prestação de contas e responsabilização:

Os alunos com problemas de comportamento, ou com dificuldades de aprendizagem, tenderão assim a ser excluídos de algumas escolas porque podem afectar a imagem social dessas organizações ou, ainda, porque podem sobrecarregar os recursos humanos e materiais disponíveis. Deste modo, o aumento da competição escolar, acompanhada da publicação de indicadores de rendimento ou quaisquer outros, tenderá a afectar a definição dos objectivos da escola e a correspondente disponibilização de recursos para os alcançar, podendo mesmo fazer com que os alunos sejam agora percebidos não como clientes mas como matéria prima (AFONSO, 2009, p. 90).

Um sistema escolar que paute suas ações essencialmente na melhoria dos indicadores de desempenho pode contribuir para a ampliação das desigualdades escolares e sociais, e entre as escolas dará lugar aos princípios da competitividade e meritocracia. “A escola meritocrática legitima as desigualdades sociais”, uma vez que obriga “que todos os alunos estejam envolvidos na mesma competição e sejam submetidos às mesmas provas” (DUBET 2004, p. 543). Ora, as diferenças se aprofundam rapidamente, e alguns alunos parecem incapazes de continuar competindo.

Os professores que atuam na rede estadual demonstram estar incomodados com a extrema valorização dos indicadores educacionais, especialmente os que competem aos resultados do Saepe e IDEPE. Apontam a necessidade de trabalhar as questões sociais que permeiam o campo educacional, e também outros assuntos que permeiam a realidade dos adolescentes que frequentam o ensino médio.

Precisamos trabalhar mais na escola a questão social. Ficamos felizes que Pernambuco tem bons resultados, mas precisamos mudar o contexto de uma forma geral, precisamos estimular o aluno a ter interesse pela aprendizagem, eles jogam todas essas questões nas costas do professor que está em sala de aula, principalmente Português e Matemática. O professor tem muitas dificuldades e muitas indagações sem resposta (E3P3M).

Os professores relatam a necessidade de motivar os estudantes a frequentarem a escola todos os dias. Consideram um desafio, principalmente, porque as instituições educacionais de ensino médio, nos moldes em que estão organizadas, não são atrativas para os adolescentes e nem garantem condições para permanência.

Além da falta de motivação dos estudantes, os problemas de estrutura física também acometem o estado. Na visita realizada nas escolas de ensino médio, os professores faziam questão de mostrar a falta de conservação dos prédios escolares, além de mencionarem a falta de profissionais, principalmente nas de período integral.

No que compete à relação entre os dispositivos de *accountability* e a qualidade da aprendizagem dos estudantes “vejo que é importante para analisar o processo todo, mas quando você coloca única e exclusivamente um percentual sem ter em contrapartida investimentos nesses elementos, eu vejo que a educação perde muito e acontece essa frustração” (E4P2FIL).

Associar os indicadores educacionais que, na contemporaneidade, traduzem o conceito de qualidade, atribui grande ênfase na eficácia dos sistemas de ensino, ou seja, por via dos resultados em exames de avaliações de desempenho, afere-se a qualidade das instituições educacionais com vistas a equalização dos sistemas, sem, contudo, levar em conta as dimensões

que extrapolam os muros das escolas. “Uma escola justa deveria permitir a todos os estudantes alcançarem realizações, com base em seu próprio trabalho e talento; uma escola é injusta quando as realizações de estudantes dependem das condições sociais e de renda de suas famílias” (DUBET, 2015, p. 1).

Ou seja, uma instituição que foca demasiadamente em seus indicadores educacionais, sem considerar as subjetividades e especificidades dos seus alunos e profissionais, não pode ser concebida como uma escola justa que cumpre a sua função social e política, com vistas à transformação da sociedade.

Corroboramos o pensamento de Lima (2019, p. 9), que menciona a prerrogativa da existência de um modelo de educação contábil, que por sua vez se torna “indispensável à constituição de regimes meritocráticos”. Assim como de que “a produção de uma imagem cultural e simbólica associada a uma escola empreendedora, competitiva, com liderança carismática, em busca da excelência de resultados, incentivando a melhoria constante e a garantia da qualidade” tem sido a prerrogativa de muitas escolas nos últimos anos.

De forma geral, os indicadores, as estatísticas, os índices são insumos importantes para diagnosticar a realidade educacional do país. Não obstante, não podem ser tratados como sinônimo de qualidade, pois não retratam a complexidade das relações que se estabelecem no interior e nos entornos das instituições educacionais. Cada vez mais os números são tomados como sinônimo de verdade, tradutores de qualidade educacional e instrumentos de prestígio e poder.

6.6 DISPOSITIVOS DE *ACCOUNTABILITY* E SEUS EFEITOS: AFINAL O QUE QUEREM OS PROFESSORES?

Após analisar alguns efeitos indesejados advindos da implementação de dispositivos de *accountability*, especificamente na particularidade de escolas públicas de ensino médio, faz-se relevante salientar que, da forma como vêm sendo implementados, remetem a uma concepção conservadora e mercadológica.

Os dispositivos de *accountability* adentram a gestão pública do estado de Pernambuco, sob a ótica de modernização, inovação e, conseqüentemente, de melhoria dos indicadores e da situação econômica de forma geral. Trata-se de um modelo gerencial de administração pública que cada vez mais encontra adeptos em estados e municípios brasileiros.

Os professores, apesar de não manifestarem objeções quanto ao sistema de avaliação implementado, uma vez que, na visão desses, o SAEPE, por si só, serviria como diagnóstico e

artefato de melhoria da prática pedagógica, demonstraram descontentamento em relação ao sistema de bonificação e revelaram a necessidade de uma política de valorização docente.

Eu acho que o que a gente teria que ter é uma política de valorização diária, e não qualquer governante vim querer me dar uma bonificação porque a escola, um percentual que eles falam aqui, tantos por cento que aí você ganha em relação ao seu salário uma única vez e isso aqui pra mim é pior ainda essa bonificação, porque aí o professor, a maioria aqui são antigos e eles pensam eu quero ganhar meu bônus e aí não pensam no que está por trás desse bônus, porque eu acho que o político quer o que com isso, é dizer toma aí um bônus e a gente tem que ter um índice lá em cima e aí assim esse índice sobe, mas são jovens que não sabem, que não tem base, não (E2P2LP).

Eu tento não me deixar envolver muito com esse tipo de questão, porque eu foco na aprendizagem, eu trabalho sem forçar no bônus, eu não concordo, precisamos ter uma política de valorização salarial. Eu vejo que a grande maioria até fica satisfeito com esse bônus, às vezes se frustram por não ganhar o bônus e considerar que fizeram todas as tarefas de uma forma bem positiva, mas eu considero que não é a forma de valorizar a educação, nem o ensino, nem o professor (E3P3M).

Eu vejo que seria mais justo se tivesse uma valorização de salário do professor, o que essa política faz é dá uma bonificação como um reconhecimento, mas que na verdade não é o que nós queremos, nós queremos um salário digno né (E1P4LI).

É interessante destacar que os professores estão descontentes no que tange à política de bonificação em voga no estado. Fica evidenciado que nos primeiros anos, em função de que, paralelamente ao BDE, o governo realizou investimentos significativos na educação, o bônus era aceito pelos profissionais. Além de, em razão de poucas escolas serem bonificadas, o valor pago a cada profissional era muito maior; segundo os professores, este chegava a quatro cifras.

No entanto, com o transpor dos anos, o estado não conseguiu manter os investimentos em educação, e mesmo as escolas de referência apresentam problemas básicos de infraestrutura, de falta de materiais e até mesmo de profissionais. Dessa forma, o que antes parecia ser positivo e ter alavancado os indicadores do estado vem paulatinamente se configurando como uma política de culpabilização.

O BDE, se ele fosse com um outro olhar, com um olhar de educação de qualidade seria uma boa opção, mas sem investimento no professor e dando uma bonificação em quantidade em valores não está sendo valido não, esse crescimento que estão divulgando não é real (E2P5B).

Para Afonso (2010, p. 157), faz-se necessário pensarmos em uma "concepção de *accountability* mais ampla, fundamentada e complexa do ponto de vista teórico-metodológico, político e axiológico". Trata-se de uma configuração de *accountability* democraticamente avançada, que inclua avaliação, prestação de contas e responsabilização

[...] pressupondo relações e conexões abertas, problematizáveis e susceptíveis de se aperfeiçoarem ou reconstituírem, e que se legitimem ou se sustentem em valores e princípios essenciais: a cidadania crítica, a participação, o *empowerment*, o direito à informação, a transparência e a justiça, entre outros (AFONSO, 2012, 477-478).

A partir das respostas, é possível afirmar que os professores entrevistados estão descontentes com os dispositivos de *accountability* implementados no estado, marcadamente os que se relacionam com o pagamento de bonificações.

Além do descontentamento, cabe também problematizar a mudança na identidade da profissionalização docente.

Por identidade profissional docente entendem-se as posições de sujeito que são atribuídas, por diferentes discursos e agentes sociais, aos professores e às professoras no exercício de suas funções em contextos laborais concretos. Refere-se ainda ao conjunto das representações colocadas em circulação pelos discursos relativos aos modos de ser e agir dos professores e professoras no exercício de suas funções e instituições educacionais, mais ou menos complexas (GARCIA; HYPOLITO; VIEIRA, 2005, p. 48).

O neoliberalismo atua na subjetividade dos indivíduos; logo, no âmbito da educação essa prerrogativa não seria diferente, visto que as políticas educacionais implementadas, especialmente nas últimas décadas, têm buscado construir identidades docentes articuladas no contexto da globalização e do neoliberalismo. Acredita-se que “[...] as ações do Estado gerencial e as políticas educativas têm um caráter regulador que determina, em boa medida, as identidades docentes, tornado as adequadas a tais empreendimentos educativos” (HYPOLITO, 2010, p. 1339).

Nessa conjuntura, os dispositivos de *accountability*, da forma como vêm sendo implementados evidenciam a ação do estado como ente regulador e avaliador, pois, pautado em modelos gerenciais, tem reduzido os problemas educacionais a questões técnicas, além de apontar para a regulação do trabalho docente.

Os efeitos na identidade docente, visualizados no estado de Pernambuco, são inúmeros e podem variar desde a pressão emocional à intensificação do trabalho, à maior competição entre os sujeitos de uma mesma classe profissional, às ações mais individualizadas, ou seja, à redução da sociabilidade na vida escolar e até à culpabilização pelos escores educacionais.

O que está em jogo, não só em Pernambuco, mas em nível internacional e nacional, volta-se para a fabricação de novas identidades docentes que sejam coniventes com as políticas educacionais implementadas pelo modelo neoliberal e seu modelo gerencial de gerir a esfera pública. Para Lawn (2001), a fabricação de uma nova identidade docente faz-se imprescindível para atender ao projeto societário do sistema econômico em voga.

Além de uma nova identidade, a perda de autonomia nas formas de ensinar também é um dos resquícios dessa nova onda neoliberal na educação. Inicialmente, entram em cena currículos padronizados e/ou sistemas apostilados; logo, a forma de ensinar também passa a ser cerceada.

Fica bem aparente a necessidade de fabricação de uma nova mentalidade docente, o que faz parte da lógica de uma desestabilização do sistema, a partir da introdução de outro reordenamento, não mais baseado no discernimento profissional, mas numa presumível necessidade objetiva, científica, eficiente, adequada ao tempo de uma sociedade do conhecimento, que exige um desempenho escolar capaz de criar habilidades e competências que nos permitam de fato competir (HYPOLITO, 2010, p. 1350).

O requisito desse novo modelo é um profissional, ou colaborador que coloque em prática um currículo necessário para a reestruturação econômica do capitalismo (GARCIA; HYPOLITO; VIEIRA, 2005).

Por fim, com base na análise das entrevistas, é possível identificar que os docentes que atuam no ensino médio, clamam por valorização. Não apenas na melhoria salarial, mas também nas questões relacionadas às condições de trabalho, formação e melhoria da qualidade social da educação, ou seja, apesar de o estado atuar na tratativa de remodelagem da identidade docente, muitos profissionais já estão percebendo que esse não é o modelo de educação no qual acreditam.

Pernambuco é um dos estados que paga o valor do piso salarial estipulado pelo MEC, ou seja, é um estado que investe montantes consideráveis na operacionalização de um sistema de responsabilização, mas não é capaz de melhorar o salário dos seus docentes. Essa pode ser uma das justificativas para a aceitação, por parte dos professores, do sistema de bonificação implementado.

Estamos nos aproximando de políticas que, em nome da valorização do professor, vão – de fato – desmoralizá-lo com base em avaliações, processos de certificações e pagamento de bônus, combinado com um intenso apostilamento da prática docente. Isso conduzirá a uma desqualificação do educador (FREITAS, 2012, p. 2).

Na senda desse debate, é imprescindível destacar que, além dos baixos salários, as condições de infraestrutura das escolas também são precárias. No entanto, enquanto o estado obtiver bons indicadores educacionais e a educação for regida pelas leis do mercado, esses continuarão sendo aspectos secundários e até irrelevantes para os formuladores de políticas. É contraditório um estado que é referência nacional em indicadores educacionais não valorizar os seus profissionais.

De forma geral, disputa-se o controle sobre os professores, sobre suas ações pedagógicas, assim como sobre a educação, dada a necessidade de manter o *status quo*. Esse tipo de iniciativa ocasiona o enfraquecimento das organizações dos professores, além de proporcionar ao estado cada vez mais controle sobre a educação e a inserção de atores privados, com vistas a atender as demandas do capital.

6.7 SÍNTESE NO CAPÍTULO

Esse capítulo buscou apresentar os efeitos da implementação de dispositivos de *accountability* sobre escolas de ensino médio, pertencentes a rede estadual de Pernambuco. Foram entrevistados 19 (dezenove) professores e, como recurso de análise, fizemos uso da análise de conteúdo.

Dentre os principais efeitos visualizados no estado, pode-se destacar a presença de *gaming*, ou seja, de manipulação dos indicadores educacionais. O marketing *accountability*, haja vista que as avaliações educacionais têm trazido à tona os rankings e, conseqüentemente, uma maior divulgação dos resultados dos indicadores.

Outros efeitos, ainda, podem ser mencionados, como: a competitividade e meritocracia, pois os dispositivos de *accountability* geram competição entre escolas e profissionais, a regulação e cobrança pelos resultados e uma redução do conceito de qualidade a indicadores educacionais.

Nas entrevistas os professores, também, mencionaram que estão insatisfeitos com o sistema de avaliação, prestação de contas e responsabilização implementado no estado e que gostariam de ser valorizados profissionalmente e de forma salarial.

De forma geral, a implementação de dispositivos de *accountability* no estado de Pernambuco tem influenciado na própria função da escola enquanto instituição social, além de consolidar um modelo de gestão gerencial e atrelado as demandas mercadológicas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos capítulos desse trabalho, fomos tentando enunciar nossa tese a respeito dos efeitos da implementação e dispositivos de *accountability* no estado de Pernambuco. Espera-se nesta seção retomar os elementos que marcaram as análises e concluir essa enunciação.

A fim de cumprir com os objetivos desta empreitada, construiu-se o seguinte problema de pesquisa: Quais efeitos os dispositivos de *accountability*, considerando seu *modus operandi* (avaliação, prestação de contas e responsabilização), acarretam às escolas públicas de ensino médio?

Para responder ao problema de pesquisa, foram propostas outras questões complementares: a) Quais fatores contribuíram para a expansão dos dispositivos de *accountability* (avaliação, prestação de contas e responsabilização) em âmbito internacional e nacional? b) Como vem se dando o processo de transposição das políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização em curso do contexto nacional para os estados subnacionais? c) Qual o *modus operandi* dos dispositivos de *accountability* implementados no estado de Pernambuco? d) Qual a concepção de *accountability* subjacente à implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização no estado de Pernambuco?

A metodologia adotada a fim de se chegar a respostas ao problema e às questões de pesquisa foi pautada em pesquisas bibliográficas e documentais, além da utilização de entrevistas com 19 (dezenove) professores que atuam em quatro escolas de ensino médio pertencentes à rede estadual do estado de Pernambuco. Como recurso para análise de dados, fez-se uso da análise de conteúdo.

Estabeleceu-se como hipótese inicial que os dispositivos de *accountability*, por seu *modus operandi*, acarretam sobre escolas públicas de ensino médio efeitos como práticas de *gaming*; o incentivo à competitividade entre sujeitos e instituições; a geração de um *marketing* de *accountability* assentado nos dados de desempenho; a regulação pelos resultados, que tem como consequência um sentimento de cobrança vertical e horizontal sobre os professores; uma adesão por parte do corpo docente devido a precárias condições de trabalho e baixos salários; uma redução do conceito de qualidade de ensino a indicadores de desempenho.

No primeiro capítulo, buscou-se analisar o contexto de implementação de dispositivos de *accountability* em nível internacional, assim como a definição do termo. Acredita-se que a reformulação do modelo de Estado, instauração de uma Agenda Globalmente Estrutura (AGE) da Educação, a migração de políticas educacionais, assim como a entrada dos preceitos gerenciais na forma de administrar o setor público, são alguns fatores que têm contribuído para a

expansão da avaliação, prestação de contas e responsabilização sob a ótica dos reformados empresariais da educação, ou seja, centrada em modelos hierárquicos e em imputações de consequências negativas.

Acerca da definição do termo *accountability*, não há consenso entre os autores que a estudam, apenas é de comum acordo que se trata de uma exigência das sociedades democráticas e da necessidade de fortalecer a sociedade civil. Nessa tese, optou-se por não traduzir o termo, posto que nenhuma palavra na língua portuguesa daria conta de explicar a amplitude dessa temática. Fez-se uso, portanto, da conceituação proposta por Afonso (2009), que compreende o termo como a associação entre avaliação, prestação de contas e responsabilização.

O segundo capítulo abordou, especificamente, o contexto brasileiro. No Brasil, as reformas no aparelho de Estado, provenientes da década de 1990, marcaram a implementação de dispositivos de *accountability* no país. Contudo, foi com a reformulação do SAEB, no ano de 2005 e a publicação do Decreto 6.094, assinado na ocasião do lançamento do PDE, em 2007, que se consolidaram como marcos importantes para a implementação do pilar da responsabilização no país, indubitavelmente, pela criação do Ideb.

Além da instituição de dispositivos de *accountability*, o país adentra no modelo de regulação por resultados e na tradução de números como sinônimo de qualidade educacional e como eixo norteador na elaboração de políticas educacionais.

Na esteira dessas iniciativas, estados e municípios paulatinamente também foram implementando os seus sistemas, porém muito próximos ao modelo nacional, alguns centrados apenas no pilar da avaliação, enquanto outros, associando-a a formas de responsabilização pelos escores educacionais e, conseqüentemente, à publicização de resultados.

No terceiro capítulo foram delineados os caminhos metodológicos trilhados para o desenvolvimento desse estudo, assim como para com a caracterização do estado de Pernambuco, marcadamente, no que tange ao contexto educacional.

O quarto capítulo trata da implementação de dispositivos de *accountability* em Pernambuco. No estado de Pernambuco, a implementação de dispositivos de *accountability* acompanha o movimento histórico internacional e nacional, que se inicia com a proposta de reformulação do modelo de administração pública em voga e adentra o âmbito educacional sob a justificativa de melhoria dos indicadores educacionais e das mazelas que afligem a educação.

A implementação de dispositivos de *accountability* pode ser uma das tentativas de instaurar uma Agenda Globalmente Estruturada da Educação, ou de migração de políticas educacionais, haja vista as influências internacionais e de organismos multilaterais na definição da

agenda e da política propriamente dita, além de um modelo de Estado Avaliador e Regulador, que traça, inclusive, novas formas de relacionamento com a sociedade civil.

Pernambuco, além de participar das iniciativas das avaliações nacionais, traçou estratégias locais que podem ser compreendidas sob a ótica do conceito de microrregulação. Trata-se de um exemplo de microrregulação, uma vez que, além de o estado participar das iniciativas de avaliação nacional, opera por via de suas próprias políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização. Cabe mencionar que a operacionalização da regulação educacional pode ser vislumbrada no estabelecimento de metas a serem cumpridas pelas instituições educacionais, bem como pelo pagamento de bonificações atreladas aos resultados educacionais.

Nesse viés, o *modus operandi* dessa política está pautado na instituição de um sistema próprio de avaliação e de um indicador sintético, denominados, respectivamente, de SAEPE e IDEPE; na pactuação de um conjunto de metas anuais para as instituições de ensino; e no pagamento de bonificações aos profissionais que lograram as metas propostas. Além desses elementos, faz-se relevante mencionar o painel de gestão, que deve ser fixado em local visível em todas as escolas estaduais. Trata-se de um instrumento de prestação de contas para com a sociedade em geral.

Os pontos positivos, hipoteticamente, estariam voltados para a melhoria dos indicadores educacionais, e é sob essa justificativa que a política tem se mantido no estado, mesmo com a troca de governos. Outro aspecto é o dos investimentos realizados na educação pelo governador Eduardo Campos, na ocasião da implementação dos dispositivos de *accountability*, que não foram mantidos ao longo dos governos subsequentes.

No entanto, os estudos realizados apontam que a política em questão pode trazer inúmeros efeitos, principalmente no contexto da prática, ou seja, para aqueles que atuam nas escolas e no chão da sala de aula. Não podemos correr o risco de aceitar a prerrogativa de que, sob o discurso de melhoria dos indicadores, professores sejam culpabilizados pelos resultados e as escolas sejam concebidas como organizações empresariais.

Logo, acreditamos que a hipótese inicial dessa tese foi confirmada, haja vista que a análise das entrevistas evidencia esses efeitos, ou seja, o *modus operandi* dos dispositivos de *accountability* implementados no estado têm acentuado as prerrogativas e a ideologia do estado neoliberal, concebendo a educação sob a lógica mercadológica.

Os efeitos advindos da implementação de dispositivos de *accountability* foram discutidos no capítulo cinco. Alguns dos efeitos apontados pelos professores voltam-se para práticas de *gaming*, ou seja, para tentativas de inflar os escores educacionais. Em Pernambuco, os professores mencionam que, na hora de aprovar ou reter os alunos do ensino médio, o medo de

perder a bonificação acaba falando mais alto. Nesse lume, o estado até pode ter as melhores taxas de aprovação e de distorção idade-série, no entanto essas não são sinônimo de boa aprendizagem.

Na senda das práticas de *gaming*, o treino para as avaliações em larga escala também é uma realidade nas escolas pesquisadas. Professores relatam que desde o início do ano letivo, são cobrados para trabalhar os descritores do Saepe, e que intensificam os treinos na medida em que a data da avaliação vai se aproximando. Os treinos em demasia podem ocasionar o estreitamento do currículo escolar, assim como a supervalorização das disciplinas que são avaliadas. Nessa lógica, os alunos podem ser treinados para serem bons respondentes de avaliações sem, contudo, isso significar que de fato aprenderam os conteúdos ensinados.

O *marketing accountability* é uma das tendências visualizadas no estado, principalmente em nível nacional. Pernambuco é conhecido nacionalmente pelos seus bons indicadores, e esses são utilizados como publicidade e chamariz de boa qualidade educacional. Nas escolas pesquisadas, professores relatam que muitos pais procuram as escolas de seus filhos pelos resultados das avaliações em larga escala e do IDEPE, pois esses podem dar maior confiabilidade, a despeito da qualidade da instituição.

A lógica é a de que, a partir da exposição dos dados na mídia e no próprio painel de gestão afixado nas escolas, estas sejam ranqueadas e que os profissionais que atuam nas melhores colocadas no *ranking* trabalhem para manter o pódio, e os que atuam à margem deste sintam-se envergonhadas e busquem encontrar meios diversos para que, no ano seguinte, melhorem os seus escores. Aqui entra também o papel da sociedade civil na regulação e na cobrança pelos indicadores educacionais, dado que a lógica dos dispositivos de *accountability* no setor público volta-se para a aplicação dos recursos com eficácia, eficiência e efetividade.

O *modus operandi* dos dispositivos de *accountability* implementados no estado têm gerado competitividade entre as escolas de uma mesma rede de ensino, e também entre os próprios profissionais. Acredita-se que estes vêm substituindo o humanismo e os valores das instituições e dos próprios profissionais da educação pela lógica dos reformadores empresariais da educação. Trata-se de conceber a escola como uma organização empresarial, gerida pelas leis do mercado, além de trazer à tona a lógica da meritocracia e da performatividade.

Um dos aspectos que precisa ser problematizado a respeito da competitividade e da meritocracia é que os professores tratam esses efeitos como algo natural, pois eles já fazem parte da rotina das instituições. A lógica do neoliberalismo é justamente essa, adentrar nas mentes dos sujeitos; é por essa via que o neoliberalismo é muito mais que apenas um modelo econômico, pois atua diretamente na subjetividade dos seres humanos.

Outro efeito apontado pela análise das entrevistas é a regulação pelos resultados dos indicadores educacionais. Os professores mencionam a pressão vertical, ou seja, da Secretaria de Estado de Educação para com a Gerência Regional de Educação, e desta para com a gestão escola; e também a horizontal, pois os próprios colegas de profissão cobram uns aos outros, com medo de perder a bonificação e de que a escola se torne prioritária.

A regulação pelos resultados trata-se de uma das premissas do Estado Avaliador: reconfigurar a lógica do que ensinar e aprender no interior das instituições educativas, assim como na profissionalidade docente, haja vista que os professores passam a ser concebidos como colaboradores, cuja função é colocar em prática um currículo que sirva aos interesses mercadológicos e neoliberais, para manter o *status quo* do sistema.

Os professores que atuam no ensino médio clamam por valorização, não apenas na questão salarial, mas na melhoria das condições de trabalho e de infraestrutura das escolas. Foi possível perceber que não são contrários ao sistema de avaliação implementado, mas ao sistema de responsabilização/culpabilização. Não obstante, procuram não questionar tal prática, em função dos baixos salários e por medo de repressão.

Os sujeitos entrevistados mencionam que gostariam de ser ouvidos pelos formuladores de políticas, pois não compreendem o modelo de cálculo adotado para operacionalizar os dispositivos de *accountability*, e também acreditam que tais políticas não têm revertido na melhoria nem da qualidade educacional, nem da valorização docente.

Uma das críticas que corroboram por essa tese está voltada à pactuação da responsabilização, a qual, na maioria das vezes, responsabiliza, ou melhor, culpabiliza os professores e gestores, retirando assim a responsabilidade do estado que, por sua vez, deveria garantir o pleno funcionamento das escolas, assim como condições e insumos adequados para a melhoria da qualidade social.

A qualidade da educação, nesse estado, também precisa ser problematizada, posto que os próprios docentes se sentem incomodados pelo fato de o estado ocupar as primeiras posições nos *rankings* nacionais.

As escolas estão sendo concebidas muito mais como organizações empresariais do que como espaços de formação e transformação social. O estado até pode ter bons indicadores de desempenho; não obstante, é urgente pensar se, de fato, é esse o modelo de educação que queremos e se essa pode ser uma justificativa plausível para que docentes sejam submetidos a baixos salários e condições tão díspares de infraestrutura nas escolas.

De forma geral, Pernambuco tem operado de modo a buscar o consenso e a aceitação em se tratando da implementação de dispositivos de *accountability*. Um fator que contribui para

essa aceitação poderia estar diretamente relacionado à questão salarial, pois os professores veem o bônus como um incentivo salarial e, por essa via, não pesam os seus efeitos no trabalho e na função docente.

É salutar destacar a desigualdade que afeta o ensino médio, como a presente nas questões relacionadas à infraestrutura das escolas e as que competem ao quesito pedagógico, haja vista os diferentes tempos e espaços presentes em instituições mantidas pelo estado.

Acredita-se que, da forma como os dispositivos de *accountability* vêm sendo operacionalizados no estado de Pernambuco, estes remetem a um modelo hierárquico, que consubstancia uma ideia de responsabilização, que, por sua vez, muito mais se parece com um sistema de culpabilização, além de conceber a *accountability*, precipuamente, sob um viés gerencialista e neoconservador.

O estado está muito aquém de implementar um modelo de *accountability* democraticamente avançado que, de fato integre, as dimensões da avaliação, prestação de contas e responsabilização, ou seja, um modelo que se consubstancie em valores democráticos que envolvam a cidadania, direito à informação, participação, *empowerment* e a prestação de contas.

É importante destacar que a temática aqui estudada ainda é complexa e pouco explorada no âmbito da educação. Dessa forma, ficam algumas indagações que podem ser usadas como possibilidades de novos estudos, tais quais: Os dispositivos de *accountability* têm contribuído para a melhoria da qualidade social da educação, principalmente, no ensino médio? É possível implementar um modelo de *accountability* que rompa com a lógica conservadora e gerencialista, ou seja, um modelo democraticamente avançado? De fato, a quem servem os dispositivos de *accountability* implementados na educação? É possível pensar na implementação de um modelo de responsabilização positivo? Quais os efeitos que os dispositivos de *accountability* acarretam sobre os alunos do ensino médio?

De forma geral, esperamos que essa tese contribua para fortalecer os estudos relacionados as temáticas da avaliação, prestação de contas e responsabilização na educação básica brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto no modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Série Cadernos Enap**, 10. Brasília: Enap, 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 173-199.

ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão**. 2006. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/Texto%20de%20Abrucio%20e%20de%20Gaetani.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2019.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.

ADRIÃO, Theresa *et al.* Privatização na rede estadual de ensino de Pernambuco: atores privados e programas de ensino médio integral (2005-2015). *In*: GARCIA, Teise. ADRIÃO, Theresa. **Currículo, gestão e oferta da educação básica brasileira**: incidências de atores privados nos sistemas estaduais (2005-2015). Curitiba: CRV, 2018. p.121-158.

ADRIÃO, Theresa. KANNO, Danilo. Oferta da educação básica: estudo de matrículas públicas e privadas entre 2005-2015. *In*: GARCIA, Teise. ADRIÃO, Theresa. **Currículo, gestão e oferta da educação básica brasileira**: incidências de atores privados nos sistemas estaduais (2005-2015). Curitiba: CRV, 2018. p.121-158.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 69, dez. 1999.

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do estado e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, ano XXII, n. 75, ago. 2001.

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma crítica da avaliocracia. **OPS! Revista de Opinião Socialista**, Lisboa, n. 2, p. 14-16, nov. 2008.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009a.

AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate ibero-americano. **Sísifo**, n. 9, p. 57-69, maio/ago. 2009b.

AFONSO, Almerindo Janela. Um olhar sociológico em torno da *accountability* em educação. *In*: ESTEBAN, Maria Teresa; AFONSO, Almerindo Janela (Org.). **Olhares e interfaces**: reflexões críticas sobre a avaliação. São Paulo: Cortez, 2010. p. 147-170.

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceptualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 33, p. 471-484, abr./jun. 2012.

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr./jun. 2013.

AFONSO, Almerindo Janela. Políticas de responsabilização: equívocos semânticos ou ambiguidades político-ideológicas? **Rev. educ. PUC**, Campinas, v. 23, n. 1, p. 8-18, jan./abr. 2018.

AFONSO, Almerindo Janela. Tendências regulatórias e impactos nas desigualdades educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 40, e0220116, 2019.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n.5, p. 723-745, set/out. 2002.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Comissão Especial Projeto de Lei nº 7420, de 2006**. Audiência Pública. 05 de junho de 2013. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=j7kkPAUDH0M>. Acesso em: 10 de dezembro de 2018.

ARENDT, H. **Responsabilidade e julgamento**. São Paulo: Cia das Letras, 2004.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**: polêmicas do nosso tempo. Campinas: Autores Associados, 1997.

AZEVEDO, Janete M. Lins de; AGUIAR, Márcia Ângela. A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olhar a partir da Anped. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XXII, n. 77, p. 49-70, dez. 2001.

BALL, Stephen J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

BALL, Stephen J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./ dez. 2005.

BALL, Stephen J. **Educação Global S. A.**: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal. trad. Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1995.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial – out. 2005.

BARROSO, João. O estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, João (Org). **A regulação das políticas públicas de educação**: espaço, dinâmicas e actores. Coimbra: EDUCA; UI&DCE, 2006.

BERTAGNA, Regiane Helena. Mapeamento dos sistemas estaduais de avaliação da educação (2005-2015). In: GARCIA, Teise. ADRIÃO, Theresa. **Currículo, gestão e oferta da educação básica brasileira: incidências de atores privados nos sistemas estaduais (2005-2015)**. Curitiba: CRV, 2018. p. 41-52.

BESSUSI, E. Mapping European Research Networks. **Working Papers Series**, n. 103. Retrieved from Mapping European Research. Networks, 2006.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo. v. 38, n. 2, p. 373- 388, abr./jun. 2012.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 1-37, jan. 2006.

BRASIL. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República; Câmara da Reforma do Estado; Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. **PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação: Prova Brasil: ensino fundamental: matrizes de referência, tópicos e descritores**. Brasília: MEC, SEB. Inpe, 2008. _____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estado, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação. 2007c.

BRASIL. **Medida Provisória nº 746**, de 22 de setembro de 2016. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências.

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-746-22-setembro-2016-783654-exposicaodemotivos-151127-pe.html>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos Mare**, v. 1. 58 p. Brasília, 1997.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 128, p. 377- 401, maio/ago. 2006.

CAETANO, Maria Raquel. A Base Nacional Comum Curricular e os sujeitos que direcionam a política educacional brasileira. **Revista Contrapontos**, v. 19, n. 2, Itajaí, jan./dez. 2019.

CAPOCCHI, Eduardo Rodrigues. **Avaliações em larga escala e políticas de responsabilização na educação: evidências de implicações indesejadas no Brasil**. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação) – Faculdade de Educação da Universidade do Estado de São Paulo, 2017.

CARVALHO, Marília Pinto de. Estatísticas de Desempenho Escolar: o lado avesso. **Educação & Sociedade**, ano XXII, n. 77, dezembro/2001.

CASIMIRO, Flávio Henrique Calheiros. **A nova direita: aparelhos de ação política e ideológica no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: NETO, Antonio Cabral *et al.* (Orgs). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Líber Livro, 2007. p.115-144.

CHILE. **Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados y de los Regidos por el Decreto Ley N° 3166**. 2016.

CLARKE, Janet; NEWMAN, John. Gerencialismo. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

CONAE. **Conferência Nacional de Educação**: documento-referência. Fórum Nacional de Educação. Brasília: Ministério da Educação, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Lei de Diretrizes e Bases e perspectivas da educação nacional. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 72-85, maio/jun./jul./ago. 1998. Disponível em: <http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/CURY.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2018.

CRUZ, M. S. M.; MARINI, C.; LEMOS, M. Modelo de Gestão Todos por Pernambuco: características e avanços. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 7, 2014, Brasília. **Anais eletrônicos...** Disponível em: < http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1122/1/C7_PP_MODELO%20DE%20GESTÃO%20TODOS%20POR%20PERNAMBUCO.pdf >. Acesso em: 21 abr. 2018.

DALE, Roger. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação & Sociedade**, v. 25, n.87, p.423-460, maio/ago. 2004.

DALE, Roger. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out/dez. 2010.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes**, Campinas v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009

DUBET, François. “Casi todas las escuelas son injustas”. *In: Educación*. 2015. Disponível em: <https://www.elespectador.com/noticias/educacion/casi-todas-escuelas-son-injustas-francois-dubet-articulo-569824>. Acesso em: 01 mar. 2019.

DUBET, François. Democratização escolar e justiça da escola. **Educação Santa Maria**, v. 33, n. 3, p. 381-394, set./dez. 2008.

DURLI, Zenilde; SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Regulação do currículo no ensino fundamental de 9 anos. **Revista Contrapontos** [Eletrônica], v.11, n. 2, p. 170-178, maio/ago. 2011.

FALLEIROS, Ialê; PRONKO, Marcela Alejandra; OLIVEIRA, Maria Teresa Cavalcanti. Fundamentos históricos da formação/ atuação dos intelectuais da nova pedagogia da hegemonia. *In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2010. p. 39-104.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb)**. Brasília: Instituto Nacional e Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. **Qualidade da Educação: avaliação, indicadores e metas**. 2009.

Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo_paper.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2013.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. A contrarreforma do ensino médio no contexto da nova ordem e progresso. **Educ. Soc., Campinas**, v. 38, n. 139, p. 293-308, abr./jun. 2017.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FONTES, Virginia. **O Brasil e o capital-imperialismo**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

FRANCO, Creso. Quais as contribuições da avaliação para as políticas educacionais? *In: BONAMINO, A.; BESSA, N.; FRANCO, C. (Org.). Avaliação da educação básica*. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. p. 45-63.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, 2012.

FREITAS, Luiz Carlos de. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, jan./abr. 2013.

FREITAS, Luiz Carlos de. Escolas aprisionadas em uma democracia aprisionada: anotações para uma resistência propositiva. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 18, n. 4 [78], p. 906-926, out./dez. 2018.

FURTADO, Clayton Sirilo do Valle. **Responsabilização Educacional em Pernambuco**. Tese (doutorado). Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. 2015.

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa em educação**: métodos e epistemologias. 2. ed. Chapecó: Argos, 2012.

GARCIA, Maria Manuela Alves; HYPOLITO, Álvaro; MOREIRA, Jarbas Santos Vieira. As identidades docentes como fabricação da docência. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 45-56, jan./abr. 2005.

GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995.

GIDDENS, Antony. **A Terceira Via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Antonio Gramsci: introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce. v. 1. ed. e trad. de Carlos N. Coutinho. Coed. de Luiz S. Henriques e Marco A. Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 1.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

HORTA NETO, João Luiz. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras mediações em educação até o SAEB de 2005. **Revista Iberoamericana de Educação**, n. 42, p. 1-13, abr. 2007.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas públicas sociais. **Cadernos CEDES**, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, novembro, 2001.

INEP. **Planilhas para download**. Disponível em: <http://inep.gov.br>. Acesso em: 01 mar. 2019.

INEP **Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)**: relatório pedagógico 2009-2010. Brasília: O Instituto, 2013. 133p.

KRAWCZYK, Nora. Reflexão sobre alguns desafios do Ensino Médio no Brasil hoje. **Cadernos de pesquisa**, v. 41, n. 144, set./dez. 2011.

LAVAL, Christian. **A Escola não é uma empresa**: O neo-liberalismo em ataque ao ensino público. trad. Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Planta, 2004.

LEHER, R. Educação no governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 369-412.

LEHER, R. Apontamentos para a análise da correlação de forças na educação brasileira: em prol da frente democrática. **Educação & Sociedade**, v. 40, 2019.

LAWN, M. Os professores e a fabricação de identidades. **Currículo Sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, Currículo Sem Fronteiras jul./dez. 2001.

LEITE, João Carlos Zirpoli. **Parceria em educação: o caso do Ginásio Pernambucano**. 2009. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Pernambuco. Recife - PE, 2009.

LIMA, Licínio Carlos Viana da Silva. Uma pedagogia contra o outro? Competitividade e emulação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 40, e0218952, 2019.

MAGALHÃES, Marcos. **A juventude brasileira ganha uma nova escola de Ensino Médio**: Pernambuco cria, experimenta e aprova. São Paulo: Albatroz; Loqui, 2008.

MAINARDES, Jefferson. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**. v. 9, n. 1, p. 4-16, jan./abr. 2009.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto Falcão. Todos por Pernambuco em tempos de governança: conquistas e desafios. Equipe Instituto Publix, 2014.

MAROY, Christian. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana (Org). **Políticas Públicas e Educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

MAROY, Christian. Estado Avaliador, *accountability* e confiança na instituição escolar. **Revista Educação e Políticas em Debate**. v. 2, n. 2, p. 319 -338, jul./dez. 2013.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de *accountability* na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, jul./set. 2013.

MARTINS, André Silva. NEVES, Lúcia Maria Wanderley. A nova pedagogia da hegemonia e a formação/atuação de seus intelectuais orgânicos. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Direita para o social e esquerda para o capital**: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010. p.23-38.

MELO, Danila Vieira. **“Quando vai falar de IDEPE, você fala de bônus”** – As influências do Índice de Educação de Pernambuco (IDEPE) nas escolas estaduais. 144f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

MENDONÇA, Sonia Regina de. O Estado Ampliado como ferramenta metodológica. **Marx e o Marxismo**, v. 2, n. 2, jan./jul. 2014.

MINHOTO, Maria Angélica Pedra. Política de Avaliação da Educação Brasileira: limites e perspectivas. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 10, n. 19, jan./jun. 2016.

MIZALA, A. ROMAGUERA. **Scholastic Performance and Performance Awards**. Centro de Economia Aplicada. Santiago, Chile. 2003.

MORAIS, Edima Veronica de. **Utilizações das escolas de referência em ensino médio pelo governo do estado de Pernambuco**: uma análise do programa de educação integral. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco. 2013.

MORAIS, Edima Veronica de; SILVA, Jamerson Antonio de Almeida da. Utilizações das escolas de referência em ensino médio pelo governo do estado de Pernambuco: uma análise do programa de educação integral. In: SANTOS, Ana Lúcia Felix dos. ANDRADE, Edson Francisco de.

MARQUES, Luciana Rosa. **Políticas educacionais no estado de Pernambuco**: discursos, tensões e contradições. Recife: UFPE, 2019.

MOTTA, Vânia Cardoso da; FRIGOTTO, Gaudêncio. Por que a urgência da reforma do ensino médio? Medida Provisória nº 746/2016 (LEI Nº 13.415/2017). **Educ. Soc.** [on-line]. n. 139, v. 38, p. 355-372. 2017.

MUNDO EMPRESARIAL. **Especial Eduardo Campos**. 33. ed. Disponível em: <http://www.revistanegociospe.com.br/revistas/edicoes>. Acesso em: 03 de março de 2018.

NEAVE, Guy. Reconsideración del estado avaliador. In: NEAVE, Guy. **Educación superior**: histórica e política. Barcelona: Gedisa, 2001. p. 211-240.

NEVES, L. M. W. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005

NORMAND, Romuald. Mercado, performance, accountability. Duas décadas de retórica reacionária na educação. **Revista Lusófona de Educação**, v. 11, p. 49-76. 2008.

OSBORNE, S. 2010. **The New Public Governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, n. 21, p. 25-40, out. 1991.

OLIVEIRA, Ana Paula de Matos. **Avaliação e regulação da educação**: a Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

OLIVEIRA, Ana Paula de Matos. **Avaliação e regulação da educação**: a Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal. Brasília: Líber Livro, 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Fraga. **Trabalho na Educação Básica em Pernambuco**. Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente, Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco, Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2014.

PERNAMBUCO. **Nota Técnica**. A Avaliação das Escolas Estaduais e o Bônus do Desempenho – BDE. 2008a. Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/upload>. Acesso em: 08 maio 2018.

PERNAMBUCO. Programa de Modernização da Gestão Pública. Metas para a educação. 2008b. Disponível em: <<http://www.educacao.pe.gov.br/upload>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

PERNAMBUCO. **Proposta Curricular para o Ensino Médio Integral**. Recife: Secretaria de Educação, 2010.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação. **Construindo a excelência em gestão escolar**: curso de aperfeiçoamento: Módulo XII – Políticas de responsabilização educacional/Secretaria de Educação. Recife: Secretaria de Educação do Estado, 2012.

PERNAMBUCO. SAEPE–2017/ Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação. **CAEd**. v. 3, jan./dez., 2017, Juiz de Fora – Anual.

PERNAMBUCO. **Pacto pela Educação**: Garantir educação pública de qualidade e formação profissional. [S.l.:s.n.], 2010.

PERNAMBUCO. **Balanço da Educação 2015-2018**. Governo do Estado de Pernambuco, 2018.

PERONI, Vera *et al.* (Orgs.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: UFGRS, 2006.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. Redefinições no papel do Estado: Terceira Via, novo desenvolvimentismo e as parcerias público-privadas na educação. **Revista da FAEEBA** – Educação e Contemporaneidade, Salvador, v. 21, n. 38, p. 57-67, jul./dez. 2012.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. O público e o privado na educação: Projetos em disputa? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 337-352, jul./dez. 2015.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. Implicações da relação público-privado para a democratização da educação no Brasil. In: PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015. p.15-34.

PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, jul./ago. 2006.

POULANTZAS, N. O Estado, o poder e nós. In: BALIBAR, E. *et al.* **O Estado em Discussão**. Lisboa: Edições 70, 1981.

RAPPLE, Brendan A. Payment by Results: An example of assessment in elementary education from nineteenth century Britain. **Education Policy Analysis Archives**. v. 2, n.1, Jan.1994

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. trad. Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.

ROSTIROLA, Camila Regina. **Marcos contextuais e tendências teórico-conceituais em estudos sobre avaliação educacional, prestação de contas e responsabilização (accountability) no Brasil**. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Oeste de Santa Catarina. Programa de Mestrado em Educação, Joaçaba, SC, 2014.139 p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo, 2016.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Tessituras intergovernamentais das políticas de *accountability* educacional. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 55, n. 43, p. 162-186, jan./mar. 2017.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. ROSTIROLA, Camila Regina. Estado-Avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S l.], v. 31, n. 3, p. 493-510, jun. 2016.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. **Políticas de Accountability em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização**. Ijuí: Ijuí, 2019.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz; DURLI, Zenilde. O PDE e as metas do PAR para a formação de professores da educação básica. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 75, p. 303-324, abr./jun. 2012.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Revista Educação e Fronteiras On-Line**, Dourados/MS, v. 4, n. 11, p. 21-38, mai./ago. 2014.

SCHWARTZMAN, Simon. As avaliações da nova geração. In: SOUZA, Alberto de Mello (Org). **Dimensões da avaliação da educação**. São Paulo: Vozes, 2005, p.15-34

SCHWARTZMAN, Simon. **Chile**: um laboratório de reformas educacionais. In: SEMINÁRIO sobre a Qualidade da Educação Básica promovido pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Brasília, 2007.

SEPLAG. **Pacto pela Educação**: boletim de indicadores 2019. Secretaria de Planejamento e Gestão Secretaria Executiva de Gestão por Resultados. Recife, 2019.

SILVA. Í. A. O. **O programa de modernização da gestão pública**: uma análise da política de responsabilização educacional em Pernambuco no Governo Campos (2007 – 2011). (Dissertação de Mestrado), UFPB, João Pessoa, 2013.214 p.

SILVA, Antonio de Almeida da. BARBOSA, John Mateus. BENITTES, Valéria Lima Andriani. A rotina do trabalho docente nas reformas do Ensino Médio pernambucano: modernizações- restauradoras da hegemonia toyotista. In: SANTOS, Ana Lúcia Felix dos. ANDRADE, Edson Francisco de. MARQUES, Luciana Rosa. **Políticas educacionais no estado de Pernambuco**: discursos, tensões e contradições. Recife: UFPE, 2019.

SILVA, Monica Ribeiro. **Competências**: a pedagogia do ‘novo ensino médio’. São Paulo: PUC/SP, 2003. (Tese de Doutorado). 305 p.

SILVA, Monica Ribeiro. **O Ensino Médio como um campo de disputas**: interfaces entre políticas educacionais e movimentos sociais. Trabalho Encomendado. *In: XI Reunião Científica Regional da Anped*: educação, movimentos sociais e políticas governamentais. 2016.

SILVA, Monica Ribeiro. Ampliação da obrigatoriedade escolar no Brasil: o que aconteceu com o Ensino Médio? **Ensaio: aval. pol. públ.** Educ., Rio de Janeiro. 2019

SILVA, Maria Abadia da. Consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. **Linhas Críticas**: Revista da Faculdade de Educação da UnB, Brasília, n. 21, v. 11, p. 255-264, jul./dez. 2005.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian. Avaliação da Aprendizagem: *In: Teoria, Legislação e Prática no Cotidiano de Escolas de 1º Grau*. 1986.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian; ARCAS, Paulo Henrique. Implicações da avaliação em larga escala no currículo: revelações de escolas estaduais de São Paulo. **Educação: Teoria e Prática**, n. 35, v. 20, p. 181-199, jul./dez. 2010.

SOUZA, Ângelo Ricardo. A Teoria da Agenda Globalmente Estruturada para a Educação e sua apropriação pela pesquisa em políticas educacionais. **RBPAE**, n. 2, v. 32, p. 463 - 485 maio/ago. 2016.

SOUZA, Allan Solano; NETO, Antônio Cabral. Lei de Responsabilidade Educacional no Brasil (2006-2015): das promessas de qualidade da educação às incertezas. **RBPAE**, n. 2, v. 34, p. 543-566, maio/ago. 2018

STOBART, G. **Tiempos de pruebas**: los usos y abusos de la evaluación. Madrid: Morata, 2010.

TORRES, Leonor Lima; PALHARES, José Augusto; AFONSO, Almerindo Janela. Marketing accountability e excelência na escola pública portuguesa: A construção da imagem social da escola através da performatividade académica. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 26, n. 134, 2018.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia; GALVÃO, Willana Nogueira M. Contextos, políticas e resultados de avaliação no ensino médio: um estudo em quatro estados brasileiros. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, n. 2, v. 6, p. 216-245, jul./dez. 2016.

WATHIER, Valdoir Pedro; GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce. As múltiplas faces da governança no financiamento da educação. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, n. 2, v. 6, 2016.

YANNOULAS, Silvia Cristina; OLIVEIRA, Talita Santos de. Avatares de Prometeu: duas décadas de avaliação e regulação das políticas educacionais. **Linhas Críticas**, Brasília, v.19, n. 38, p. 71- 88, jan./abr. 2013.

ZATTI, Antonio Marcos; MINHOTO, Maria Angélica Pedra. Política de avaliação do desempenho docente nas redes estaduais de ensino do Brasil. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 45, 2019.

APÊNDICE 1– TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O (A) Senhor (a) está sendo convidado a participar da pesquisa intitulada “Políticas de *Accountability* no Ensino Médio: um estudo da Rede Estadual de Pernambuco”, meu nome é Camila Regina Rostirola sou a pesquisadora responsável pelo estudo. Após receber os esclarecimentos e as informações a seguir, se você aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está impresso em duas vias, sendo que uma delas é sua e a outra pertence à pesquisadora responsável. Se aceitar participar, as dúvidas sobre a pesquisa poderão ser esclarecidas pela pesquisadora responsável, via e-mail (camila.rostirola@unoesc.edu.br).

Não haverá nenhum tipo de pagamento ou gratificação financeira pela sua participação e havendo liberdade de recusar a participar ou reiterar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa. Ressalta-se que haverá sigilo a fim de assegurar a privacidade dos sujeitos quanto a divulgação do nome dos envolvidos na pesquisa.

INFORMAÇÕES IMPORTANTES SOBRE A PESQUISA:

O projeto de Tese intitulado “Políticas de *Accountability* no Ensino Médio: um estudo da Rede Estadual de Pernambuco”, a ser realizada pela aluna do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná Camila Regina Rostirola, sob orientação da Profª. Drª Monica Ribeiro da Silva, com os seguintes objetivos: a) Compreender o contexto histórico de implementação de políticas de avaliação educacional, prestação de contas e responsabilização na educação básica brasileira; b) Verificar como vem se dando o processo de transposição das políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização em curso no contexto nacional para os estados subnacionais; c) Estudar, a partir dos documentos oficiais, a concepção de *accountability* que está subjacente à implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização no Estado de Pernambuco; d) Verificar como está estruturado o pilar da responsabilização nas políticas de *accountability* implementadas pelo estado de Pernambuco; e) Analisar as repercussões das políticas de *accountability* no ensino médio das escolas da rede estadual de ensino e no trabalho docente.

CONSENTIMENTO PARA PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA

Eu,, inscrito(a) sob o RG/ CPF, concordo em participar do estudo intitulado “Políticas de *Accountability* no Ensino Médio: um estudo da Rede Estadual de Pernambuco e autorizo a gravação de voz da entrevista. Informo ter mais de 18 anos de idade, e destaco que minha participação nesta pesquisa é de caráter voluntário. Fui, ainda, devidamente informado(a) e esclarecido(a), pela pesquisadora responsável Camila Regina Rostirola, sobre a pesquisa, os procedimentos nela envolvidos. Foi-me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento.

Declaro, portanto, que concordo com a minha participação no projeto de pesquisa acima descrito.

Recife, de agosto de 2018.

Assinatura por extenso do(a) participante

Assinatura por extenso do(a) pesquisador(a) responsável

APÊNDICE 2 – ROTEIRO PRELIMINAR DE COLETA DE DADOS

- 1 - O que você pensa a respeito do SAEPE? E da política de bonificação?
- 2 - Você acha que existe relação entre os resultados da prova do SAEPE com a prática educativa, desenvolvida em sala de aula, com seus alunos?

Em caso afirmativo explique qual é essa relação?
- 3 - Na sua escola, como os professores ficam sabendo dos resultados do SAEPE?
- 4 -Você acredita que o BDE desencadeada conflitos entre os professores, gestores e demais funcionários?
- 5 - Você se sente culpado pelos resultados do SAEPE e, conseqüentemente, do IDEPE?
- 6 - Como você avalia os impactos do BDE na escola?
- 7 -Você acredita que o IDEPE é um mecanismo de transparência e prestação de contas?
- 8 -Quando os resultados não são os esperados há um sentimento de frustração geral entre os profissionais que se indagam sobre as razões pelas quais não conseguiram atingir a meta da escola? Em caso afirmativo, explique.
- 9 - Quais os impactos que o SAEPE produz no trabalho docente?
- 10 -Quais os impactos que o sistema de bonificação produz no trabalho docente?
- 11 - Os professores e a direção da escola valorizam mais o ensino de Língua Portuguesa e Matemática do que outras disciplinas?
- 12 -Sinto-me pressionado para que minha escola atinja as metas?
- 13 - Percebo que a minha escola há mais ênfase nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, por conta do SAEPE?
- 14 - Discuto com os professores estratégias para atingir as metas do BDE?
- 15 - Você concorda que todos os profissionais da escola recebam o BDE, mesmo sem estarem envolvidos nas disciplinas avaliadas?
- 16 - O BDE alterou a organização e a rotina de trabalho da sua escola? Se sim em que aspecto?